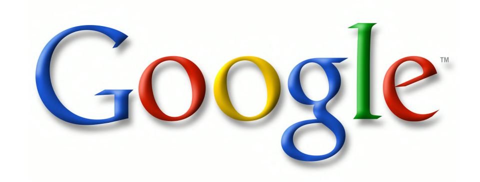
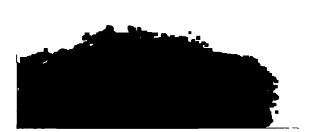
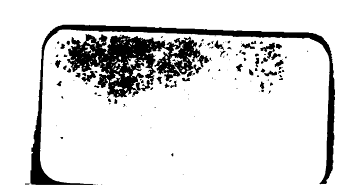



FOREIGN OFFICE









HISTOIRE

DU

PARLEMENT BELGE.

Imprimerie Bruylant-Christophe et Cie, rue Blaes, 31, à Bruxelles

HISTOIRE

DU

PARLEMENT BELGE

1847-1858.

PAR

AMÉDÉE ADNET,

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE BRUXELLES.

> **Parler est bien, écrire est mieux, imprimer est excellente chose et la meilleure qui se puisse faire; car si votre pensée est bonne, on en profite; mauvaise, on la corrige et l'on profite encore.**
>
> **P.-L. COURIER.**



BRUXELLES.

BRUYLANT-CHRISTOPHE & COMPAGNIE, ÉDITEURS,

PLACE SAINT-JEAN, 12.

1862

HISTOIRE

DU

PARLEMENT BELGE.



AVANT-PROPOS.

Dans un pays qui se gouverne lui-même, où toutes les affaires publiques se dénouent chaque jour devant le public, il nous a semblé utile de remettre en lumière les discussions et les votes du corps électif qui représente le plus directement la nation, c'est-à-dire du Parlement. Appartenant à la fois au droit et à la politique, ces études osent à peine s'appeler de l'histoire. Quelque scrupule que l'on mette à n'affirmer que des faits exacts, quelque attention que l'on apporte à ne rien dire qu'avec mesure, on ne peut guère parler d'une époque encore vivante dans ses acteurs comme dans ses œuvres, sans conserver un reste de crainte d'avoir été trop près des hommes et des choses pour les juger toujours assez froidement.

La partie la plus moderne de notre existence parlementaire est la seule sur laquelle nous ayons eu à fixer notre

attention d'une manière spéciale. M. Ernest Vanden Peereboom a présenté une brillante analyse des actes du Parlement de 1830 à 1848, dans un livre où la probité politique et le talent ont laissé leur marque à chaque page (1).

Bien que notre travail ait pour but principal de résumer les débats qui se sont déjà produits dans les Chambres, débats dont la presse quotidienne n'a pas négligé de s'occuper assidûment, il nous paraissait difficile d'attendre d'elle quelque retour patient vers son propre passé. Nul plus que nous n'apprécie la grandeur du rôle dévolu au journalisme sous un gouvernement qui conserve assez de foi en lui-même, pour n'avoir jamais songé à mettre la franchise et la contradiction au rang des crimes politiques, en recherchant dans les conseils d'un journal le manifeste d'un parti et le prélude d'une conspiration Mais malgré son importance, ou bien, pour parler avec plus d'exactitude, à cause de son importance même, la presse militante n'a le plus souvent ni la faculté, ni le temps de se souvenir : la polémique du jour ou celle du lendemain l'absorbent forcément tout entière. Est-ce au soldat engagé dans une lutte qu'on peut demander le récit de ses victoires et de ses défaites d'autrefois? L'ardeur du combat, la poursuite du succès bornent sa vue aux nécessités du moment, et son amour pour la cause qu'il défend se montre avant tout à la vigueur, à l'adresse, à la promptitude des coups qu'il porte.

Nous l'avouons d'ailleurs sans répugnance, il est un motif

(1) *Du Gouvernement représentatif en Belgique*, par Ernest VANDEN PEEREBOOM. 2 vol in-8°. Bruxelles, chez Aug. Decq.

qui nous a encouragé à écrire. Des théories et des principes qui semblaient avoir fait leur temps, ont été de nos jours remis en honneur dans un pays voisin du nôtre. Tantôt on s'y félicite hautement d'avoir su s'affranchir de l'incommode fardeau de la liberté politique; tantôt on reproche à celle-ci d'être peu favorable au progrès matériel, de n'enfanter aisément que le désordre, et après l'avoir mis au monde, de se trouver impuissante à le dompter Des accusations semblables se sont parfois adressées directement à notre régime parlementaire, et il n'est pas prudent de les dédaigner devant la persistance avec laquelle elles se reproduisent à chaque apparence d'agitation. Il nous a semblé qu'il y aurait peut-être quelque intérêt à leur opposer, non pas la voix éclatante, les hauts enseignements de l'histoire et de la philosophie, — pour cette tâche nous aurions désespéré de nos forces, — mais le récit et l'analyse de quelques-uns des actes du gouvernement représentatif en Belgique, pendant les années mêmes où ce gouvernement subissait, de la part de la presse étrangère, les critiques les plus acerbes, en même temps que les plus imméritées.

CHAPITRE PREMIER.

L'ÉTAT ET L'ÉGLISE.

Notre Constitution, encore aujourd'hui la plus libre de toute l'Europe, n'est pas empreinte cependant de ces théories exagérées qu'on accueille volontiers au lendemain des révolutions, tandis que les temps plus calmes en font sentir les inconvénients et redouter les effets. C'est dans les vues élevées de ses auteurs, les hommes du Congrès, mais c'est avant tout dans la situation des partis et dans les circonstances qui l'avaient fait naître, qu'il faut chercher la cause de l'extrême modération de notre charte fondamentale. Elle eut l'heureux privilége de n'être la fille, ni des mécontentements passagers de quelques ambitieux, ni des vengeances calculatrices d'un parti; à moins qu'on ne veuille dire, et c'est là en effet son suprême honneur, qu'un grand parti national l'a mise au monde. Œuvre du pays entier, la révolution de 1830 a pour prélude nécessaire l'oubli complet et général de toutes les

HISTOIRE

DU

PARLEMENT BELGE.

Imprimerie Bruylant-Christophe et Cie, rue Blaes, 31, à Bruxelles

HISTOIRE

DU

PARLEMENT BELGE

1847-1858.

PAR

AMÉDÉE ADNET,

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE BRUXELLES.

> Parler est bien, écrire est mieux, imprimer est excellente chose et la meilleure qui se puisse faire; car si votre pensée est bonne, on en profite; mauvaise, on la corrige et l'on profite encore.
>
> P.-L. COURIER.



BRUXELLES.

BRUYLANT-CHRISTOPHE & COMPAGNIE, ÉDITEURS,

PLACE SAINT-JEAN, 12.

1862

HISTOIRE

DU

PARLEMENT BELGE.



AVANT-PROPOS.

Dans un pays qui se gouverne lui-même, où toutes les affaires publiques se dénouent chaque jour devant le public, il nous a semblé utile de remettre en lumière les discussions et les votes du corps électif qui représente le plus directement la nation, c'est-à-dire du Parlement. Appartenant à la fois au droit et à la politique, ces études osent à peine s'appeler de l'histoire. Quelque scrupule que l'on mette à n'affirmer que des faits exacts, quelque attention que l'on apporte à ne rien dire qu'avec mesure, on ne peut guère parler d'une époque encore vivante dans ses acteurs comme dans ses œuvres, sans conserver un reste de crainte d'avoir été trop près des hommes et des choses pour les juger toujours assez froidement.

La partie la plus moderne de notre existence parlementaire est la seule sur laquelle nous ayons eu à fixer notre

attention d'une manière spéciale. M. Ernest Vanden Peereboom a présenté une brillante analyse des actes du Parlement de 1830 à 1848, dans un livre où la probité politique et le talent ont laissé leur marque à chaque page (1).

Bien que notre travail ait pour but principal de résumer les débats qui se sont déjà produits dans les Chambres, débats dont la presse quotidienne n'a pas négligé de s'occuper assidûment, il nous paraissait difficile d'attendre d'elle quelque retour patient vers son propre passé. Nul plus que nous n'apprécie la grandeur du rôle dévolu au journalisme sous un gouvernement qui conserve assez de foi en lui-même, pour n'avoir jamais songé à mettre la franchise et la contradiction au rang des crimes politiques, en recherchant dans les conseils d'un journal le manifeste d'un parti et le prélude d'une conspiration Mais malgré son importance, ou bien, pour parler avec plus d'exactitude, à cause de son importance même, la presse militante n'a le plus souvent ni la faculté, ni le temps de se souvenir : la polémique du jour ou celle du lendemain l'absorbent forcément tout entière. Est-ce au soldat engagé dans une lutte qu'on peut demander le récit de ses victoires et de ses défaites d'autrefois? L'ardeur du combat, la poursuite du succès bornent sa vue aux nécessités du moment, et son amour pour la cause qu'il défend se montre avant tout à la vigueur, à l'adresse, à la promptitude des coups qu'il porte.

Nous l'avouons d'ailleurs sans répugnance, il est un motif

(1) *Du Gouvernement représentatif en Belgique*, par Ernest Vanden Peereboom. 2 vol in-8°. Bruxelles, chez Aug. Decq.

qui nous a encouragé à écrire. Des théories et des principes qui semblaient avoir fait leur temps, ont été de nos jours remis en honneur dans un pays voisin du nôtre. Tantôt on s'y félicite hautement d'avoir su s'affranchir de l'incommode fardeau de la liberté politique; tantôt on reproche à celle-ci d'être peu favorable au progrès matériel, de n'enfanter aisément que le désordre, et après l'avoir mis au monde, de se trouver impuissante à le dompter Des accusations semblables se sont parfois adressées directement à notre régime parlementaire, et il n'est pas prudent de les dédaigner devant la persistance avec laquelle elles se reproduisent à chaque apparence d'agitation. Il nous a semblé qu'il y aurait peut-être quelque intérêt à leur opposer, non pas la voix éclatante, les hauts enseignements de l'histoire et de la philosophie, — pour cette tâche nous aurions désespéré de nos forces, — mais le récit et l'analyse de quelques-uns des actes du gouvernement représentatif en Belgique, pendant les années mêmes où ce gouvernement subissait, de la part de la presse étrangère, les critiques les plus acerbes, en même temps que les plus imméritées.

CHAPITRE PREMIER.

L'ÉTAT ET L'ÉGLISE.

Notre Constitution, encore aujourd'hui la plus libre de toute l'Europe, n'est pas empreinte cependant de ces théories exagérées qu'on accueille volontiers au lendemain des révolutions, tandis que les temps plus calmes en font sentir les inconvénients et redouter les effets. C'est dans les vues élevées de ses auteurs, les hommes du Congrès, mais c'est avant tout dans la situation des partis et dans les circonstances qui l'avaient fait naître, qu'il faut chercher la cause de l'extrême modération de notre charte fondamentale. Elle eut l'heureux privilége de n'être la fille, ni des mécontentements passagers de quelques ambitieux, ni des vengeances calculatrices d'un parti; à moins qu'on ne veuille dire, et c'est là en effet son suprême honneur, qu'un grand parti national l'a mise au monde. OEuvre du pays entier, la révolution de 1830 a pour prélude nécessaire l'oubli complet et général de toutes les

dissensions, de toutes les rancunes intestines. Catholiques et libéraux comprennent qu'ils ne peuvent rien, tant que leur désunion entretient l'incertitude et l'hésitation dans les esprits, qu'ils peuvent beaucoup au contraire en combinant leurs efforts dans une résistance commune, et dès 1827, ils fondent cette ligue célèbre qu'on a appelée l'Union.

Quels étaient les griefs qui conduisaient les deux partis à la guerre contre le gouvernement hollandais ?

Les catholiques, d'une part, n'avaient pas cessé de réclamer de lui la liberté pour leur enseignement. L'arrêté du 1er février 1824 et les deux arrêtés du 14 juin 1825 avaient porté un coup mortel à l'instruction donnée par les corporations religieuses (1).

La nouvelle d'une convention conclue avec Rome (2) ralluma, il est vrai, les sympathies subites du clergé pour le pouvoir civil (3) ; mais ces actions de grâces se changèrent rapidement en malédictions nouvelles, lorsque le parti catholique vint à comprendre qu'il avait peu à espérer d'un concordat, subi plutôt qu'accepté par la Hollande, si l'on en jugeait d'après les retards apportés à sa loyale exécution. Les libéraux, d'autre part, étaient las de revendiquer le plein exercice du droit de discussion. S'appuyant sur l'art. 227 de la loi fondamentale qui promettait la liberté de la presse, ils demandaient le retrait du régime rigoureux que les arrêtés de 1815 avaient inauguré. De plus, pour que cette conces-

(1) Voir notre chapitre IV.

(2) Convention publiée le 18 juin 1827.

(3) De Gerlache, *Histoire des Pays-Bas*, t. I, p. 443.

sion ne devînt pas un leurre de la part d'un gouvernement trop habile à éluder ses promesses, ils réclamaient, comme indispensables, la double garantie de l'omnipotence du jury, et de la responsabilité ministérielle ; le jury décidant souverainement sur les délits de presse, c'est-à-dire une défense pour les journaux contre les vengeances de l'administration ; la responsabilité des agents du pouvoir, c'est-à-dire une arme qu'on pût tourner au besoin contre l'administration elle-même. Vers la fin de 1828, M. Charles de Brouckère présentait aux états généraux une motion tendant à faire abroger les arrêtés sur la presse, et le parti libéral voyait repousser avec elle le dernier appel à des sentiments de modération et de prudence. Si, dans tous les rangs de la nation, les deux partis recueillaient de vives sympathies, chez le pouvoir, ils n'avaient rencontré tour à tour qu'une amitié trompeuse, et ces promesses toujours renouvelées, qui déguisent mal une invincible répugnance à être honnête.

On le voit, ce n'est pas dans l'affection d'un parti pour l'autre que l'Union prend son origine. Née de l'utilité commune, elle n'est que le rapprochement naturel entre des aspirations et des haines, qui doivent s'entr'aider pour ne pas rester en chemin. Son but est une coalition contre le gouvernement. Son manifeste, qui devient celui des méfiances publiques, M. de Potter l'adresse au *Courrier des Pays-Bas* (1) quand il écrit : « Bafouons, honnissons, poursuivons les ministériels ; que quiconque n'aura pas clairement démontré

(1) 8 novembre 1827.

Imprimerie Bruylant-Christophe et Cie, rue Blaes, 31, à Bruxelles

HISTOIRE

DU

PARLEMENT BELGE

1847-1858.

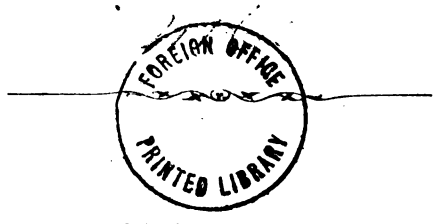
PAR

AMÉDÉE ADNET,

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE BRUXELLES.

Parler est bien, écrire est mieux, imprimer est excellente chose et la meilleure qui se puisse faire; car si votre pensée est bonne, on en profite; mauvaise, on la corrige et l'on profite encore.

P.-L. COURIER.

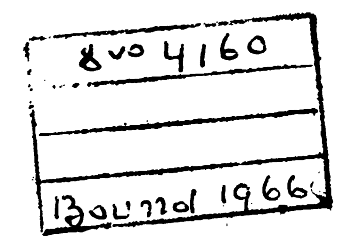


BRUXELLES.

BRUYLANT-CHRISTOPHE & COMPAGNIE, ÉDITEURS,

PLACE SAINT-JEAN, 12.

1862


8vo 4160
Bound 1966

HISTOIRE

DU

PARLEMENT BELGE.



AVANT-PROPOS.

Dans un pays qui se gouverne lui-même, où toutes les affaires publiques se dénouent chaque jour devant le public, il nous a semblé utile de remettre en lumière les discussions et les votes du corps électif qui représente le plus directement la nation, c'est-à-dire du Parlement. Appartenant à la fois au droit et à la politique, ces études osent à peine s'appeler de l'histoire. Quelque scrupule que l'on mette à n'affirmer que des faits exacts, quelque attention que l'on apporte à ne rien dire qu'avec mesure, on ne peut guère parler d'une époque encore vivante dans ses acteurs comme dans ses œuvres, sans conserver un reste de crainte d'avoir été trop près des hommes et des choses pour les juger toujours assez froidement.

La partie la plus moderne de notre existence parlementaire est la seule sur laquelle nous ayons eu à fixer notre

attention d'une manière spéciale. M. Ernest Vanden Peereboom a présenté une brillante analyse des actes du Parlement de 1830 à 1848, dans un livre où la probité politique et le talent ont laissé leur marque à chaque page (1).

Bien que notre travail ait pour but principal de résumer les débats qui se sont déjà produits dans les Chambres, débats dont la presse quotidienne n'a pas négligé de s'occuper assidûment, il nous paraissait difficile d'attendre d'elle quelque retour patient vers son propre passé. Nul plus que nous n'apprécie la grandeur du rôle dévolu au journalisme sous un gouvernement qui conserve assez de foi en lui-même, pour n'avoir jamais songé à mettre la franchise et la contradiction au rang des crimes politiques, en recherchant dans les conseils d'un journal le manifeste d'un parti et le prélude d'une conspiration Mais malgré son importance, ou bien, pour parler avec plus d'exactitude, à cause de son importance même, la presse militante n'a le plus souvent ni la faculté, ni le temps de se souvenir : la polémique du jour ou celle du lendemain l'absorbent forcément tout entière. Est-ce au soldat engagé dans une lutte qu'on peut demander le récit de ses victoires et de ses défaites d'autrefois? L'ardeur du combat, la poursuite du succès bornent sa vue aux nécessités du moment, et son amour pour la cause qu'il défend se montre avant tout à la vigueur, à l'adresse, à la promptitude des coups qu'il porte.

Nous l'avouons d'ailleurs sans répugnance, il est un motif

(1) *Du Gouvernement représentatif en Belgique*, par Ernest VANDEN PEEREBOOM. 2 vol in-8°. Bruxelles, chez Aug. Decq.

qui nous a encouragé à écrire. Des théories et des principes qui semblaient avoir fait leur temps, ont été de nos jours remis en honneur dans un pays voisin du nôtre. Tantôt on s'y félicite hautement d'avoir su s'affranchir de l'incommode fardeau de la liberté politique; tantôt on reproche à celle-ci d'être peu favorable au progrès matériel, de n'enfanter aisément que le désordre, et après l'avoir mis au monde, de se trouver impuissante à le dompter Des accusations semblables se sont parfois adressées directement à notre régime parlementaire, et il n'est pas prudent de les dédaigner devant la persistance avec laquelle elles se reproduisent à chaque apparence d'agitation. Il nous a semblé qu'il y aurait peut-être quelque intérêt à leur opposer, non pas la voix éclatante, les hauts enseignements de l'histoire et de la philosophie, — pour cette tâche nous aurions désespéré de nos forces, — mais le récit et l'analyse de quelques-uns des actes du gouvernement représentatif en Belgique, pendant les années mêmes où ce gouvernement subissait, de la part de la presse étrangère, les critiques les plus acerbes, en même temps que les plus imméritées.

CHAPITRE PREMIER.

L'ÉTAT ET L'ÉGLISE.

Notre Constitution, encore aujourd'hui la plus libre de toute l'Europe, n'est pas empreinte cependant de ces théories exagérées qu'on accueille volontiers au lendemain des révolutions, tandis que les temps plus calmes en font sentir les inconvénients et redouter les effets. C'est dans les vues élevées de ses auteurs, les hommes du Congrès, mais c'est avant tout dans la situation des partis et dans les circonstances qui l'avaient fait naître, qu'il faut chercher la cause de l'extrême modération de notre charte fondamentale. Elle eut l'heureux privilége de n'être la fille, ni des mécontentements passagers de quelques ambitieux, ni des vengeances calculatrices d'un parti; à moins qu'on ne veuille dire, et c'est là en effet son suprême honneur, qu'un grand parti national l'a mise au monde. OEuvre du pays entier, la révolution de 1830 a pour prélude nécessaire l'oubli complet et général de toutes les

État ni gouvernement ne sera bien constitué (1). »

L'Angleterre elle-même admet la justesse de cette maxime, en enveloppant son Église dans l'État (2). Si le système qu'elle adopte semble s'éloigner beaucoup de celui dont nous venons de parler, c'est qu'en effet il y a un abîme entre eux, celui qui sépare un gouvernement libre du gouvernement despotique. Le souverain des Trois-Royaumes est le chef de l'Église anglicane; mais c'est dans le Parlement que réside le droit de décider en matière de foi. Dans les questions de cette nature, celui-ci laisse aux chefs spirituels de l'Église le droit de faire les propositions, et garde pour les laïques la faculté de donner ou de refuser leur assentiment (3). Le Parlement tient ainsi tous les pouvoirs de la Constitution, parce qu'il est censé représenter le peuple anglais de la manière la plus directe et la plus entière; au pouvoir législatif appartient le droit de siéger en concile, comme celui de juger certaines causes en tribunal suprême.

En adoptant une religion nationale (4), un pays se lie à elle, la soutient, et s'en fait responsable. « Il est obligé, comme l'écrit un homme d'État de l'Angleterre, M. Gladstone (5),

(1) *Contrat social*, liv. IV, chap. VIII.

(2) Les États réformés prennent tous leur souverain pour chef spirituel. Ainsi la Suède, la Norwége, le Danemark, la Prusse et la plupart des États allemands. D'autre part l'Espagne et une grande partie de l'Italie sont jusqu'aujourd'hui restées inféodées au catholicisme. L'Autriche, par son concordat du 18 août 1855, fait du culte catholique une véritable religion d'État.

(3) Discours de l'évêque d'Exeter, 27 février 1843.

(4) Voir, sur cette adoption en Angleterre : MACAULAY, *Critical and historical essays*, t. I, p. 235.

(5) W. GLADSTONE, *The State in its relations with the Church*. London, 1839.

inévitablement obligé de pousser à son extension. Pour y arriver, il doit se servir de tous les moyens légitimes qui y soient propres. » Hâtons-nous de dire qu'en Angleterre l'existence de l'Église officielle ne forme pas obstacle à la prospérité des communions qui lui sont même le plus directement hostiles. L'aristocratie du clergé prend place dans l'État à côté de l'aristocratie de naissance, et la Chambre des lords a son banc des évêques; mais le gouvernement laisse à toute doctrine religieuse, comme à toute doctrine politique la latitude de se produire librement, et d'avoir sa place au soleil. Le dogme encore ignoré et sans crédit combat à visage découvert les principes les plus solidement établis, et les plus universellement respectés. Chaque innovateur peut faire appel à l'attention publique dans le meeting, l'assemblée de tout le monde, ou dans cette presse, qu'on a justement comparée au forum des Romains. Tous les bruits publics s'y donnent en effet rendez-vous; et l'on peut dire d'elle comme du forum, que tour à tour elle reçoit sa puissance de l'opinion populaire, et communique au peuple ses inspirations directrices. C'est ce goût illimité pour la discussion sur toute chose qui a passé dans les habitudes de la nation anglaise, et en forme l'élément un peu tracassier peut-être pour ceux qui la dirigent, mais essentiellement démocratique à coup sûr, puisqu'il amène le pays à s'occuper de toutes ses affaires, et à s'en rendre compte par lui-même.

A côté des gouvernements qui, de leur propre autorité, reconnaissent une foi religieuse pour la seule vraie, il en est d'autres qui ne se prononcent ouvertement sur le mérite par-

ticulier d'aucun culte, mais en prennent plusieurs sous leur protection, en leur imposant à tous le fardeau d'une tendresse exigeante. Tel est le système inauguré par le consulat, et que la France a pratiqué sans interruption depuis le commencement de ce siècle (1). Tout en reconnaissant que le frein d'une religion régulière est indispensable au peuple, le gouvernement français ne s'est pas considéré comme suffisamment infaillible pour en choisir une à sa place. On se tromperait en voyant dans les bienfaits que l'État dispense au culte, une preuve de ce respect sympathique qu'on porte naturellement aux croyances qu'on a embrassées Comment, en effet, comprendre de la part du gouvernement une foi également respectueuse pour des croyances qui s'excluent et qui se condamnent l'une l'autre? Ses bienfaits n'ont qu'une source : la conviction arrêtée chez le chef de l'État, que c'est la pratique de certaines religions positives qui contribue puissamment au maintien de la tranquillité générale. Il importe assez peu d'ailleurs que ces dogmes soient ou non conformes à la vérité révélée, ou à la morale bien entendue. Ce qui les rend d'abord respectables, c'est qu'ils ont de l'influence et des partisans à leur service. Le gouvernement croit nécessaire d'absorber ces forces, qu'il craindrait trop comme ennemies, si elles cessaient de lui être subordonnées. Parlant de la religion catholique, Portalis s'exprime ainsi dans son discours sur la loi de l'an x : « Abandonner un ressort aussi puissant, c'est avertir le premier ambitieux ou le premier brouillon qui voudrait de nouveau

(1) Vivien, *Droit administratif;* Dupin, *Manuel de droit public ecclésiastique français;* Vinet, *Liberté des cultes.*

agiter la France, de s'en emparer et de le diriger contre sa patrie. Dans les temps les plus calmes, ajoute-t-il, il est de l'intérêt des gouvernements de ne point renoncer à la conduite des affaires religieuses. Ces affaires ont toujours été rangées par les différents codes des nations dans les matières qui appartiennent à la haute police de l'État. » Ces paroles, émanant de celui qu'on peut appeler l'auteur de la loi organique du concordat, mettent pour nous en pleine lumière la double face de cette législation sur les cultes. D'une part, la France adopte les religions dominantes, les maintient, et les honore, afin de les diriger; d'autre part, elle ne reconnaît pas même aux autres cultes le plus naturel des droits : celui d'exister sans son autorisation. Quand elle s'occupe d'eux, c'est pour les restreindre dans leur liberté, ou pour les frapper de condamnations (1). Bien loin qu'ils soient protégés, ce sont plutôt les citoyens qu'on protége contre leurs doctrines; et si l'on se demande quelle position ces dogmes déshérités occupent dans l'État, on ne peut guère les appeler que du nom de perturbateurs et d'ennemis publics, puisqu'ils n'ont ni la faculté de s'exercer librement, ni celle de faire ouvertement des prosélytes.

La Belgique a été longtemps régie par cette législation. A ce titre celle-ci mérite d'arrêter un moment notre attention. Elle le mérite encore à un autre point de vue. Comme elle est

(1) Différents arrêts établissent nettement la position des Églises non reconnues ; par exemple ceux de la cour de cassation de France des 12 avril 1838, 22 avril 1843 et 7 janvier 1848, rapportés dans Sirey-Devilleneuve, à leurs dates respectives. Le décret du 25 mars 1852 est plus explicite encore.

l'antithèse parfaite de notre système actuel, elle met en œuvre des principes que nous avons solennellement répudiés : on ne connaît bien ce que l'on veut, qu'en l'opposant à ce dont on ne veut plus.

Avant d'examiner la position que la loi du 18 germinal an x (1) a faite au culte catholique, disons d'abord que les Églises juive et protestante ont été placées sous un régime analogue, par cette même loi et par celles du 17 mars 1808. Les trois cultes n'ont guère vu leur situation se modifier depuis ces lois organiques, et la Charte de 1830 n'a pas eu la prétention d'innover en cette matière, quand elle a dit dans son article 5 : « Chacun professe sa religion avec une égale liberté, et obtient pour son culte la même protection. » Cette phrase solennelle n'a absolument rien changé à la situation d'aucun culte. Ils sont restés, après, ce qu'ils étaient auparavant : les uns, caressés par le pouvoir; les autres, poursuivis et condamnés à l'occasion.

La dépendance de la religion catholique vis-à-vis de l'État se trouve réglée de la manière la plus stricte et la plus sévère par les articles organiques du concordat. Il y aurait injustice cependant à attribuer à l'époque ou aux hommes qui l'ont mise au jour, la responsabilité exclusive de cette législation. Elle

(1) 8 avril 1802. Loi organique sur la convention entre le gouvernement français et Sa Sainteté Pie VII, en date du 26 messidor an IX (15 juillet 1801). Les catholiques ont accusé la loi organique du 18 germinal an x d'avoir perfidement modifié, au profit du gouvernement, la convention du 26 messidor an IX (*Histoire du Consulat et de l'Empire*, par Thiers, édit. Meline, t. I, p. 350). Quoi qu'il en soit, c'est la loi de germinal qu'on a constamment appliquée.

n'est le plus souvent qu'un énergique résumé des anciennes doctrines gallicanes, doctrines que les principes contraires de la République n'étaient pas parvenues à remplacer dans les esprits. Par la loi de l'an x, le gouvernement se réserve la surveillance des relations de l'Église avec le Saint-Siége, comme avec les conciles étrangers. Non content d'isoler ainsi le clergé de l'extérieur, l'État pénètre dans son organisation intime. Il se fait confirmer l'avantage d'intervenir dans la nomination de chacun de ses membres, faculté qui prend son origine dans le concordat de 1516, entre François I[er] et Léon X; règle l'immobilité de la doctrine sur un document qui date de près de deux siècles (1); enfin ne laisse émaner du culte, ni une publication, ni un acte non revêtu à l'avance de l'approbation du pouvoir. Il est facile de reconnaître l'origine de cette haute autorité, dans l'appui que le clergé de France a souvent réclamé de l'ancienne monarchie contre les prétentions d'omnipotence émanant de la papauté. Tel est, par exemple, l'esprit de la fameuse déclaration du clergé, dont Bossuet s'est fait l'interprète (2) et qu'un édit du 23 mars 1683 a rendue loi de l'État.

Pour arriver à la partie pénale de la loi de l'an x, disons qu'elle consiste dans le droit, pour l'autorité civile, de prononcer sur les appels comme d'abus, prérogative dont les rois s'étaient de tout temps montrés jaloux, en prenant la qualité

(1) *Exposition de la doctrine de l'Église catholique sur les matières de controverse*, par Bossuet, approuvée par les archevêques et évêques de France. *OEuvres de Bossuet*, édit. Didot, t. I, p. 699 et suiv., le texte et les approbations.

(2) Déclaration du 19 mars 1682.

de protecteurs de l'Église. Dans sa déclaration de 1696, Louis XIV se donnait le nom de « défenseur des saints canons; » et trois ans après, d'Aguesseau, vantant bien haut la conduite de son souverain, disait de lui devant le parlement assemblé : « Un roi dont le règne glorieux n'a été qu'un long triomphe, encore plus pour la religion que pour lui-même, voulut toujours mériter le titre auguste de protecteur de l'Église et d'évêque extérieur, en joignant les armes visibles de la puissance royale à la force invisible de l'autorité ecclésiastique (1). » Ce que le régime de la loi de l'an x offre de nouveau en cette matière, c'est le conseil d'État, qui remplace les parlements dans l'exercice de la déclaration d'abus, droit délicat dont, il est juste de le dire, ceux-ci ne s'étaient montrés indignes en aucun temps.

Entre les mains de l'administration, l'appel comme d'abus demeure une arme dont la double menace est incessamment dirigée tout à la fois contre les citoyens qui portent atteinte à la religion, et contre les ministres du culte qui oublient le respect qu'ils doivent au pouvoir civil, ou transgressent les lois de l'Église gallicane; les injures au droit canon, de la part des prêtres, sont vengées par l'administration, comme les injures à la religion elle-même, de la part des particuliers. Décidant pour chaque cas particulier qui se présente, le conseil d'État est forcé, par exemple, de se faire juge entre le citoyen qui réclame de son curé l'avantage des biens spirituels, et le curé qui ne prétend pas les lui accorder (2). Sans examiner si l'appel

(1) H.-F. D'AGUESSEAU, chancelier de France. *OEuvres complètes*, t. I, p. 260.

(2) Article 6, loi de germinal an x. Les différentes restrictions apportées par

comme d'abus est nécessaire au maintien de la discipline dans l'Église française, on peut se demander si l'administration reste bien dans son rôle en l'exerçant, et l'on a de graves motifs d'en douter. Soit que l'attentat à punir par la déclaration d'abus blesse le gouvernement lui-même, soit qu'il offense le culte ou les fidèles, il est difficile de lui assigner un caractère qui n'ait pas une parfaite analogie avec la contestation entre citoyens, ou bien avec le crime que l'action du parquet est destinée à poursuivre. Que ce soit l'un ou l'autre, la magistrature se présente de droit pour être la protectrice des intérêts individuels ou la vengeresse de l'ordre social outragé. Les préfets qui dénoncent l'abus, et les conseillers d'État qui le déclarent, ne font donc que remplir la tâche des magistrats, ce qui pourrait bien ne pas être nécessaire. Nous sommes peu partisan d'ailleurs de lois qui tendent à concentrer une trop grande puissance entre les mains d'un seul, en faisant remonter au prince le plus dangereux de tous les droits, celui de juger. Bien qu'on l'appelle le signe du pouvoir fort, un pareil système est dangereux pour le gouvernement tout le premier, si l'absolutisme vient à s'implanter dans les traditions administratives. Quand les autorités qui émanent directement du pouvoir central sont déclarées impeccables, en restant sans contrôle et sans appel, elles courent grand risque de pécher par excès de zèle, de demander du servilisme au lieu

cet article à la liberté du culte sont expliquées avec soin dans l'ordonnance du conseil d'État du 9 mars 1845, rendue sur le rapport de M. Vivien, contre le mandement de M. le cardinal de Bonald, archevêque de Lyon. DALLOZ, 1845, 3e partie, p. 65.

de dévouement, et de la bassesse, comme un hommage légitime au souverain. Voilà le mal. Les adulations extrêmes mènent tout droit au mépris pour ceux qui les encouragent ou les exigent ; et du mépris au renversement du pouvoir, il n'y a qu'un jour d'impatience de la nation.

Le clergé belge resta soumis au régime du concordat aussi longtemps que nos destinées se confondirent avec celles de la France. En cette matière, le gouvernement hollandais continua les traditions de l'empire jusqu'à notre révolution de 1830.

La loi fondamentale affirme, il est vrai, « la liberté des opinions religieuses (1) ; » mais, par ces mots, elle ne songe nullement à assurer l'indépendance du clergé, ou le droit pour toutes les religions de s'exercer sans entraves. La commission chargée de reviser la loi fondamentale hollandaise en l'appropriant à la Belgique, montre assez, par les termes de son rapport, que la liberté de l'article 190 n'est pas autre chose que le droit pour chacun de penser à sa guise en matière de culte. « Le plus précieux de tous les droits, dit ce rapport, l'entière *liberté de conscience,* est garanti aussi formellement qu'il peut l'être. » Le gouvernement nouveau ne veut rien de plus. Le chapitre VI de la Loi fondamentale maintient du reste formellement le système de la protection de l'État « sur les communions religieuses existantes (2). » Jaloux d'autorité, le nouveau monarque se fait attribuer à lui-même la surveillance directe de tout ce qui concerne le culte (3). Dès son

(1) Art. 190.

(2) Art. 191.

(3) Art. 193, 195 et 196.

avénement, le prince souverain des Pays-Bas montre bien qu'il n'entend pas abandonner son droit de faire des règlements sur la matière. Par ses arrêtés du 1[er] octobre et du 30 novembre 1814, il contraint ses sujets à l'observance des dimanches et des fêtes; le gouvernement sort ainsi sans contredit de sa mission sérieuse en prescrivant, à titre de nécessité sociale, une obligation que l'autorité spirituelle peut seule imposer comme devoir de conscience.

Au point de vue des relations du culte avec l'extérieur, le roi des Pays-Bas pousse jusqu'à l'imprudence le système de compression que l'empereur avait exercé à l'égard du clergé. En 1817, l'évêque de Gand, M. de Broglie, se voit traduit devant la cour d'assises du Brabant. On lui reproche, nous citons l'un des chefs de l'acte d'accusation, « d'avoir, depuis 1815, et notamment en 1816, et même postérieurement, sur des questions religieuses, entretenu des correspondances avec une cour étrangère, sans en avoir préalablement informé le directeur général du culte, laquelle correspondance a été suivie de faits contraires aux dispositions formelles d'une loi, et particulièrement de la publication de deux bulles et d'un bref du pape qui n'avaient été ni placetés ni visés (1). » En trouvant de pareils actes rangés parmi les crimes, ne croit-on pas entendre la mercuriale courroucée d'un maître d'études, qui se plaint amèrement des méfaits d'un écolier peu docile ?

Contre la position d'infériorité humiliante où l'État prétendait maintenir le culte, les catholiques accumulèrent à cette

(1) Acte d'accusation devant la cour d'assises du Brabant, 9 octobre 1817.

époque les protestations les plus vives. Les lois et les règlements invoqués leur paraissaient vexatoires et insupportables. Et cependant, ils les avaient reçus depuis longtemps : 1815 n'avait rien changé à la position légale que la loi de l'an x reconnaissait au clergé. Comment les sentiments de bienveillance que le culte portait à l'empire, s'étaient-ils changés soudain en invectives contre le royaume des Pays-Bas ? A ce prompt revirement, on ne peut assigner qu'une seule cause : le regret des catholiques de voir leur religion déchue du premier rang dans l'État, et celui d'être comptés eux-mêmes pour peu de chose par les nouveaux gouvernants. Tout en prenant des précautions contre l'influence catholique, l'empire n'avait jamais manqué de l'honorer bien haut. La religion que le concordat appelait « celle de la grande majorité des Français (1), » recevait presque la consécration publique de sa supériorité sur les autres cultes, et l'on avait toujours soigneusement ménagé une auxiliaire dont on connaissait l'importance. Le nouveau règne, au contraire, avait maladroitement heurté de front les intérêts et les vanités catholiques. Un homme politique de l'époque, M. de Gerlache, laisse percer les regrets de son parti, lorsqu'il s'exprime en ces termes sur la portée de la charte hollandaise : « On accordait, dit-il, protection ou plutôt tolérance à tous les cultes, mais la religion chrétienne réformée était déclarée celle du

(1) D'après l'abbé Bernier, le négociateur principal du concordat, la mention de ce fait était aussi utile que la déclaration que l'Église catholique était la religion d'État. (THIERS, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. I, p. 301 et 306.)

souverain et spécialement favorisée (1). » Le parti catholique avait peu de confiance désormais dans les affections changeantes des gouvernements, et n'aspirait plus qu'à la rupture des liens qui rattachaient la religion à l'État. Cet affranchissement se réalise pour elle presque au lendemain de la révolution de 1830. Un arrêté du gouvernement provisoire, à la date du 16 octobre, porte : « Art. 1er. Il est libre à chaque citoyen ou à des citoyens associés dans un but religieux ou philosophique quel qu'il soit, de professer leurs opinions comme ils l'entendent, et de les répandre par tous les moyens possibles de persuasion et de conviction. » Les art. 2 et 3 du même arrêté proclament l'abrogation des lois qui entravent soit la liberté des doctrines, soit l'exercice d'une religion, ou l'indépendance entière de ses ministres. L'art 4 complète l'œuvre nouvelle, en supprimant les fonctions de ceux qui représentaient l'autorité civile dans ses rapports avec la religion.

Lorsque la Belgique eut à établir la position des cultes sur une base définitive, elle donna raison au principe consacré par le gouvernement provisoire, celui de l'indépendance réciproque et complète entre l'Église et l'État. Au Congrès, toutefois, le système opposé rencontrait encore des adhésions convaincues, et, parmi elles, celle d'un homme éminent, M. Defacqz : « Il faut, disait-il, que la puissance temporelle prime et absorbe en quelque sorte la puissance spirituelle (2). » Pleine d'amertume contre le passé, la majeure

(1) *Histoire du royaume des Pays-Bas*, par le baron E.-C. DE GERLACHE, p. 261

(2) HUYTTENS, *Discussions du Congrès*, t. I, p. 587.

partie de l'assemblée repoussait, au contraire, la soumission imposée au culte par les deux gouvernements précédents. A cette législation, et à son cortége de faveurs et de défiances inséparables les unes des autres, elle préférait la liberté, avec le droit commun. L'amendement de M. Defacqz, qui rétablissait la suprématie de l'État sur la religion, fut rejeté par 111 voix contre 60.

La Constitution de 1831 proclame donc un principe nouveau (1), la liberté des cultes. Toutefois, si elle donne aux religions le droit de se produire et de s'exercer sans entraves, elle prend soin de refuser l'impunité à ceux qui, sous le couvert du sentiment religieux, prétendraient offenser librement les lois ordinaires (2). Les articles qui suivent l'énonciation du principe de la liberté des cultes sont d'énergiques protestations contre le système répudié par le Congrès : — Du respect pour la liberté entière de chaque culte, naît le respect pour l'indépendance absolue des citoyens en matière religieuse (3). Chacun peut croire, ou ne pas croire; suivre une religion quelconque, ou n'en suivre aucune. Les lois pénales ne viennent plus au secours des règles ecclésiastiques, pour les faire observer. — La nomination et l'installation des ministres du culte cessent d'appartenir au pouvoir civil; elles font partie des attributions du seul pouvoir religieux (4). — Le clergé peut librement correspondre avec ses supérieurs;

(1) Voy. le discours de M. Nothomb au Congrès. Huyttens, t. I, p. 596.

(2) Art. 14.

(3) Art. 15.

(4) Art. 16.

il publie leurs actes sans autre responsabilité que celle de la loi commune (1). — De la théorie adoptée par la Constitution, il ressort une dernière conséquence, qu'elle n'a pas, il est vrai, mentionnée d'une manière expresse, mais qui n'en est pas moins évidente, et qu'on ne peut logiquement repousser. La voici : en se prononçant sur le mérite d'une ou de plusieurs religions, l'autorité civile sort de son rôle constitutionnel, et va plus loin qu'il ne faudrait. Quelque chose que l'on blâme, ou que l'on approuve, il est nécessaire d'en savoir la raison. C'est là une règle de bon sens que l'État n'aurait pas le moyen de renverser quand bien même il le voudrait. Or, quand le pouvoir manifeste à propos d'un culte une opinion quelconque, il n'a pas le droit d'en savoir le pourquoi. Depuis 1830, le gouvernement est dépouillé d'une partie des fonctions qu'il exerçait antérieurement. Il n'étudie plus les dogmes, car il n'est plus chargé de les maintenir (2); il ne peut donc les connaître en aucune manière. La surveillance des cultes lui a échappé en même temps, il ne peut, ni pénétrer dans leurs affaires d'intérieur, ni régler leurs rapports avec l'étranger (3). A quel titre, et à l'aide de quelle intuition surnaturelle, le gouvernement irait-il se prononcer sur la vérité ou sur l'utilité d'une religion, alors qu'il n'en connait et n'en surveille plus rien, ni les principes, ni la morale, ni la discipline? Les avantages que l'État accorde aux membres du clergé, sans en faire jouir les autres citoyens,

(1) Art. 16.
(2) Art. 15.
(3) Art. 14 et 16.

conservent donc le caractère de libéralités, d'actes complétement gratuits, sans autre justification que la loi du bon plaisir, les convenances et les affections personnelles de ceux qui gouvernent.

A l'indépendance du culte, notre charte n'a admis qu'une seule exception : à moins d'une loi spéciale, le mariage civil doit toujours précéder l'union religieuse (1). La rigueur du principe de liberté absolue s'efface ici devant un motif tout particulier d'ordre public, l'utilité incontestable de la consécration des mariages par l'officier municipal, et de la tenue exacte des registres qui les mentionnent. L'art. 16 de la Constitution forme garantie contre une opinion populaire, suite de la législation de l'ancienne Belgique. Ce préjugé persistait à considérer comme valables devant l'État et la famille, des unions que l'autorité religieuse avait seule consacrées.

Pour trouver un affranchissement de la religion aussi complet que celui consacré par notre charte fondamentale, il faut sortir de l'Europe, et se transporter au milieu de la société américaine. Les États-Unis ont même été plus loin que la Belgique. N'accordant de traitement aux ministres d'aucun culte, ils ont porté le principe philosophique de la séparation du culte et de l'État, jusqu'à ses dernières conséquences dans les institutions. Notre Congrès comprit qu'il ne pouvait être philosophe jusque-là, sans se faire accuser par les catholiques de tendre au renversement des plus saintes lois. Dans la déclaration par l'État, qu'il ne se chargeait plus

(1) Art. 16, § 2.

de rémunérer le culte et qu'il laissait ce devoir aux fidèles, on n'eût voulu voir qu'un acte de spoliation, et le retour des mesures hostiles organisées contre le catholicisme par la république française, dans ses décrets de l'an II et de l'an III (1). La suppression du salaire des prêtres, dont la Convention avait fait une marque de haine, un moyen de persécuter les autels, n'aurait pu être comprise et interprétée comme une suite naturelle de la nouvelle position du culte vis-à-vis de l'État. C'est ce qui explique comment le salaire des prêtres ne rencontra aucune opposition au Congrès (2). Certes la majorité de l'assemblée ne voulait pas avec M. de Gerlache que le traitement des ministres d'une religion fût le signe de son utilité reconnue (3). C'était là revenir au principe de l'empire français : la protection spéciale des religions qui comptent le plus d'adhérents, la surveillance des dogmes et des actes des différents cultes. Mais personne

(1) Décrets du 2e jour des sans-culottides an II, et du 3 ventôse an III. La constitution du 5 fructidor an III admet des principes analogues.

(2) HUYTTENS, t. II, p. 478 et 479.

(3) Cette opinion, qu'on a attribuée au Congrès entier, et dont on a fait la base de tout un système, a été émise par M. de Gerlache, non pas dans la discussion sur l'art. 117, mais incidemment et à propos de l'indépendance du clergé (art. 16, voy. HUYTTENS, t. I, p. 591), ce qui diminue encore son importance. Les catholiques, même les plus fervents, n'adoptaient pas la manière de voir de M. de Gerlache. Dans sa lettre du 13 décembre 1830, adressée au Congrès, l'archevêque de Malines, prince de Méan, demande, lui aussi, le maintien des traitements ecclésiastiques; mais il s'appuie uniquement sur des raisons historiques, qui font de ces traitements, non pas une marque de faveur et le prix de services rendus, mais une restitution véritable, c'est-à-dire un acte de justice. « L'État, dit-il, ne s'est approprié les biens du clergé qu'à charge de pourvoir convenablement aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres; l'art. 1er de la loi française du

non plus ne voulait jeter l'État dans les hasards d'une expérience dangereuse. En refusant le traitement au clergé, le Congrès n'eût réussi qu'à soulever des défiances peut-être mortelles, pour un gouvernement dont les institutions ne pouvaient pas encore être jugées dans la pratique, et qui avait tout à craindre, même la calomnie, dans un moment où le concours de personne ne lui était superflu. Au législateur constituant, il ne suffit pas d'avoir pour lui la raison pure, et de trouver des conséquences toujours rigoureuses à ses théories. Son œuvre est destinée à la généralité des citoyens. Elle risque d'être éphémère, si un parti considérable peut l'accuser de faire de la tyrannie en l'honneur de la sagesse des principes.

Des exigences du passé et des périls de la situation présente, est sorti l'art. 117 de notre Charte : « Les traitements et pensions des ministres du culte sont à la charge de l'État. » Toutefois, comme c'est la législature qui vote les budgets, c'est elle seule qui est appelée à décider des besoins réels de la religion, et l'État reste maître de restreindre ou d'étendre dans une certaine mesure les bienfaits qu'il lui dispense. En Belgique, la situation du culte se résume d'un mot : le pouvoir civil n'a le droit de s'occuper de lui, que pour rémunérer ses ministres. On a parfois déploré cette abstention forcée du gouvernement en matière de religion.

2 novembre 1789 l'atteste. Le Saint-Siége, de son côté, n'en a ratifié l'aliénation pour le bien de la paix, que sous la stipulation expresse que le gouvernement se chargeait d'accorder un traitement convenable aux ministres du culte. comme les art. 13 et 14 du concordat de 1810, ainsi que les bulles y relatives en font foi. » M. le baron de Sécus tient un langage analogue. (Huyttens, t. I, p. 576.)

Les uns y ont vu du mépris pour l'un des sentiments les plus élevés qu'il soit donné à l'homme de manifester. Les autres, la considérant comme une abdication inutile du pouvoir civil, y ont cherché la source des ambitions inquiètes de la puissance cléricale. Quant aux premiers, nous craignons qu'ils ne soient de ceux qui n'admettent de bon en ce monde, que ce qui vient à naître sous l'inspiration directrice d'un culte particulier. En politique, cette école ne comprend guère de vertu sociale, dont la religion ne soit le principe et la fin. En histoire, elle réserve ses éloges aux princes pieux qui ont richement doté des abbayes ou des églises, et n'a d'admirations enthousiastes que pour les souverains qui ont pris place dans le calendrier. A ceux qui exagèrent ainsi l'utilité de l'influence religieuse, répondons que notre Charte, bien loin de mépriser le culte, l'a estimé très-haut, puisqu'elle lui a laissé toute sa liberté d'action. Il est même inexact de dire que chez nous l'État soit indifférent à la religion ; car à l'idée d'indifférence on rattache d'ordinaire une pensée d'abandon ou de dédain, et les sentiments de ce genre étaient loin de prévaloir chez nos constituants. Ce qui est vrai, c'est que le pouvoir spirituel n'est ni l'associé, ni le subordonné du gouvernement. Chaque clergé avec ses fidèles forme une véritable société particulière, en dehors de l'action et de l'attention spéciales de l'État. Il en est des mystères de la foi comme de tout ce qui touche aux délicatesses de la conscience : la plus haute marque de respect que la loi puisse leur donner, c'est de se taire devant eux.

Y a-t-il du moins quelque avantage pour le pouvoir civil à élever la voix dans un débat religieux? Quand un gouvernement se laisse aller à cette ardeur d'intervention, et prétend parler droit canon, il risque fort de se couvrir de ridicule, parce que d'ordinaire il ne s'y entend pas beaucoup; ou bien, ce qui ne vaut pas mieux pour lui, on l'accuse d'être tracassier et d'exceller à se rendre odieux. Quels que soient l'adresse qu'il déploie et les ménagements qu'il garde, les règlements et les arrêtés paraîtront toujours d'assez mauvais directeurs de conscience. A tort ou à raison, on n'aime pas à voir apparaître le gendarme comme dernier argument d'un dogme que le pouvoir veut absolument faire triompher, ou faire comprendre à sa manière.

Pour établir son empire sur les âmes, la religion conserve en Belgique la seule arme qui soit digne d'elle, la seule qui ait jamais pu donner quelque triomphe durable à une doctrine : la persuasion. Sans autre moyen qu'elle, le catholicisme a fondé en Irlande ces convictions ardentes des populations, contre lesquelles les efforts de la religion anglicane sont toujours demeurés impuissants (1) Du côté de cette dernière militaient cependant, et le prestige de l'appui direct du gouvernement, et l'influence que donnent aux ministres du culte officiel de l'Angleterre les vastes possessions de territoires qui leur sont attribuées comme bénéfices. Dans un autre monde, aux États-Unis d'Amérique, l'idée d'une

(1) L'Irlande contient seulement 853,064 protestants de l'église établie, et 7,091,876 catholiques et *dissenters*. *Histoire d'Angleterre*, de David Hume, continuée par Smollett, Adolphus et Aikin, t. XXVI, p. 252, édit. belge.

alliance entre le culte et l'État est restée si étrangère à la politique, que les lois n'accordent aux prêtres, ni traitement, ni dispenses de services, ni avantages d'aucune sorte. Et cependant, il n'est guère de pays où l'on rencontre au même degré la fougue du prosélytisme et la ferveur dans les opinions religieuses (1), de pays en un mot, où l'on s'occupe autant des moyens d'assurer son salut et celui des autres. Quelle apparence y a-t-il donc que le sentiment religieux doive fatalement s'étioler et se perdre sous les gouvernements qui le laissent en dehors de leurs préoccupations? Un État ne pourrait être accusé d'injustice envers le culte, que s'il cessait de lui accorder une protection spéciale, et continuait cependant à lui dénier les avantages de la liberté de tout le monde.

Si nous passons au second reproche dirigé contre notre charte, celui d'avoir commis une imprudence, en affranchissant le clergé de la tutelle gouvernementale, nous ne pouvons y trouver plus de fondement qu'au premier. En admettant que le clergé pût perdre le souci de sa dignité, et le soin de sa sûreté même, au point de diriger contre le gouvernement établi une opposition systématique qui tendrait à le renverser (2); dans cette hypothèse presque impossible en Bel-

(1) MICHEL CHEVALIER, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, t. II, p. 313, note 36, et DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*.

(2) Ce triste spectacle a été donné à l'Europe jusque-dans les temps modernes : En 1823, le clergé espagnol déterminait le renversement des Cortès; en 1843, il forçait à la fuite le régent Espartero. En 1847, le clergé suisse ne reculait pas davantage devant la guerre civile, lorqu'il demandait la séparation des sept cantons catholiques.

gique, nous voulons le croire, le danger ne serait pas plus grand pour l'État, parce que le pouvoir religieux serait plus libre de manifester contre lui ses antipathies. Inimitié pour inimitié, celle qui parle bien haut est moins à craindre que celle qui se cache et agit dans l'ombre. Lorsque le gouvernement tient la religion dans une situation dépendante, il peut, à la vérité, se venger d'elle, soit en lui retirant quelqu'un de ses avantages, soit en destituant ou bien en condamnant quelqu'un de ses ministres; mais ce qu'il y gagne en obéissance, il le perd en autorité véritable. Le plus souvent l'opinion ne lui pardonne pas ses colères, et se range du côté des persécutés.

S'il affranchit le culte au contraire, un pays ne lui laisse rien de juste à envier, devient son bienfaiteur, et lui impose en quelque sorte la nécessité morale d'être à jamais reconnaissant. Le clergé osât-il tourner contre l'État cette liberté qu'il tient de lui, osât-il réclamer impérieusement de nouvelles concessions, le public est encore le souverain juge des prétentions qu'il soulève. Devant lui, un gouvernement a tout à espérer en laissant les plaintes et les griefs élever librement la voix. Aux attaques ouvertes, il gagne le droit de défense, et peut-être le moyen de repousser l'injustice des accusations. A coup sûr, il évite le tort énorme de paraître abuser de sa force contre un ennemi enchaîné.

Supposons au contraire, que le clergé ne quitte pas le terrain constitutionnel, son intervention dans la politique n'est alors qu'une manifestation de cette étroite surveillance, qu'il appartient aux citoyens d'exercer sur la marche d'un gouver-

nement parlementaire. Quelle raison y aurait-il pour faire un reproche aux prêtres de ce qui n'est que l'exercice du droit de tous? Comme le soleil, la liberté est pour tout le monde; pas plus que lui, elle ne regrette, ni ne calcule ses bienfaits. Certes les membres du clergé jouissent de la vie politique comme les autres membres de la nation. Ce qu'on pourrait peut-être recommander à la religion, non pas au point de vue constitutionnel, car c'est son droit, mais dans son intérêt propre, c'est de garder toujours le respect d'elle-même, afin de ne pas perdre celui des autres. En un temps où il n'y a pas une seule loi qui lui soit hostile, que gagne-t-elle à compromettre son caractère sacré, et jusqu'à ses armes spirituelles dans les combats électoraux? Que gagne-t-elle à mettre parfois des paroles de haine, jusque dans les mandements de ses évêques? Elle ne croit pas et ne fait plus croire que les vérités éternelles, qu'elle a pour mission de répandre, puissent avoir quelque chose de commun avec les intérêts trop terrestres, où déjà on l'a vue s'abaisser.

Un fait incontestable en Belgique, c'est que la religion n'ayant plus à se défendre chez elle, puisqu'on l'a reconnue maîtresse de son patrimoine véritable : le droit et la discipline ecclésiastique, c'est que la religion n'a pas voulu renoncer à son rôle guerroyant, et s'est mise à tenir perpétuellement la campagne; un peu comme ces barons d'un autre âge qui, lorsque personne ne leur cherchait querelle, n'étaient pas fâchés de se battre, ne fût-ce que par amour de l'art.

Le clergé catholique a trouvé pour allié intime le parti dont les efforts l'ont soutenu contre le gouvernement hollandais,

et dont l'influence reste à son service. Tantôt ce parti l'appuie activement et tout haut dans ses prétentions les plus hardies; tantôt il déclare n'avoir avec lui qu'une communauté d'aspirations modérées, et ne désirer comme lui rien de plus que le repos et la sécurité. A coup sûr, ceux qui se vantent d'être les meilleurs amis du clergé n'ont jamais négligé l'occasion de l'introduire un peu partout dans nos lois. Le catholicisme, d'autre part, n'a jamais manqué d'être avec certains hommes politiques l'adversaire convenu, mais d'autant plus obstiné de toutes les idées nouvelles.

CHAPITRE II.

LES PARTIS.

Dès 1831, le nouveau royaume de Belgique s'était définitivement constitué à l'intérieur. La haine des excès populaires, la hâte que mettent les citoyens à se tourner du côté de la loi, comme vers un refuge assuré, ce sont là à coup sûr des gages d'avenir et de prospérité pour une nation qui vient de s'affranchir, mais son avenir même n'est pas fixé et peut demeurer longtemps en suspens. Parfois l'Europe tolère une révolution et en admet les résultats; la révolte est sanctionnée alors comme légitime. Le plus souvent, au contraire, l'Europe abandonne à elles-mêmes les audacieuses entreprises d'une nation, et si elle consent à ne pas leur être directement hostile, elle demeure cependant ombrageuse et défiante vis-à-vis d'elles. Elle hésite et se tait avant de donner à un peuple l'investiture solennelle de l'existence. Les vieux gouvernements craignent d'approuver trop vite les remaniements

de territoire, de peur de fournir quelque argument qui pourrait devenir un jour trop décisif contre leurs propres possessions. De toute nationalité qui veut revivre, leurs diplomates réclament des preuves éclatantes de fermeté publique et d'abnégation privée. Mais cela ne leur suffit pas; ils la soumettent à la plus difficile des épreuves, et lui demandent, ce qui ne dépend de personne ici-bas, — des prodiges de bonheur. Combien ont péri de nobles causes, auxquelles il n'a rien manqué que des circonstances favorables pour se produire, ou la bonne chance de trouver de l'appui chez quelque puissance voisine directement intéressée à leur réussite! Pour ne parler que des deux révolutions qui éclatèrent vers la même époque que la nôtre, l'une et l'autre ont rencontré de sanglants obstacles.

La Grèce révoltée lutte six ans contre les vengeances de la Turquie, vengeances dont l'historien Alison a peint l'horreur et l'inexorable acharnement dans une phrase qui dit tout : « Du Danube aux cataractes du Nil, pas un chrétien ne pouvait compter sur une heure de vie. » En 1827, un miracle vient sauver la Grèce La France et l'Angleterre lui apportent leur aide inespérée, la relèvent expirante et, trouvant l'épreuve assez longue, lui accordent enfin le droit de vivre, mais quand déjà elle a perdu le plus précieux de son sang. La Pologne est moins heureuse encore. Malgré la suprême justice de sa cause, malgré les vœux de tout ce que l'Europe renferme de sentiments généreux, son dernier cri n'éveille que des sympathies individuelles, et sa dernière lutte reste la triste preuve de l'inefficacité de l'héroïsme contre la

force. En 1831, la Pologne vaincue retrouve une servitude plus lourde et des geôliers plus inflexibles. Depuis lors, c'est à peine si, de temps à autre, elle peut faire entendre à l'Europe quelques paroles de plainte ou de lointaine espérance.

Si la révolution belge ne rencontre au dehors, ni des difficultés insurmontables, ni même une résistance bien vigoureuse, elle le doit surtout aux sympathies de la France qui se manifestèrent pour elle de la manière la moins équivoque. Par un heureux hasard, la politique généreuse de la part de celle-ci était aussi une politique pleine d'adresse (1). On connaît la mission que les alliés de 1815 avaient imposée au royaume des Pays-Bas, comme une règle invariable de conduite. Placé entre la France et ceux qu'elle avait si longtemps humiliés, et qui à leur tour voulaient l'humilier à force de défiances et de précautions, le royaume des Pays-Bas devait être une vedette, et au besoin un premier rempart pour la sainte alliance. En brisant ce royaume, la révolution belge servait directement les intérêts de la France; au lieu d'une frontière toujours menacée, la nouvelle Belgique lui faisait une frontière à jamais affranchie et en quelque sorte protégée. Aussi le gouvernement de juillet ne doutait pas qu'en défendant la cause de notre révolution il défendît en même temps la sienne. Lui qu'on n'a jamais accusé d'avoir été trop audacieux, tenait tant au succès en cette occasion, que pour se l'assurer il ne reculait pas devant un défi positif aux gou-

(1) Voir Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. II, p. 91.

vernements qui voulaient le retour du roi de Hollande en Belgique (1). Une politique qui pourrait étonner davantage, et qui ne s'explique que par la plus louable modération, c'est celle du ministre Wellington s'unissant à la France pour favoriser notre émancipation. « Sans l'assistance que le cabinet anglais nous prêta dans cette question, dit M. d'Haussonville, il ne faut pas douter que les cours du Nord ne se fussent opposées à la dislocation du royaume de Hollande. Ce ne fut point la moindre des habiletés et des bonnes fortunes de la diplomatie du nouveau gouvernement, d'avoir pu entraîner de son côté les hommes d'État qui dirigeaient la politique britannique. Beaucoup de bons esprits s'étonnèrent à cette époque, de voir l'Angleterre, protectrice séculaire de la maison d'Orange, prêter elle-même les mains au dépouillement d'un monarque protestant, dont l'alliance était nationale dans les salons du monde aristocratique de Londres, comme dans les moindres tavernes de la Cité. »

Au milieu des préoccupations extérieures, les premiers temps de notre régime parlementaire reflètent, tantôt des craintes, tantôt une confiance exagérées. Ils ne révèlent pas encore le véritable état des partis. Qu'il s'agisse de l'entrée d'une armée française en Belgique, de la marche des conférences de Londres, ou du traité des vingt-quatre articles, de pareilles discussions morcellent les partis, et semblent les

(1) Dépêches de M. le baron Mortier, chargé d'affaires de France à Berlin, adressées à M. le comte Molé. Elles sont rapportées par M. le comte D'HAUSSONVILLE, *Histoire de la politique extérieure du gouvernement français de 1830 à 1848*, t. I, p. 230 à 235.

confondre. Sur de pareils sujets, les opinions se forment et se manifestent, bien moins d'après des principes arrêtés et réfléchis, que par le goût, l'entraînement, ou les passions momentanées de chacun. Lorsque s'éloigne la probabilité d'une restauration du monarque déchu, à mesure que les débats sur le régime intérieur prennent la place des questions extérieures, les partis se reforment d'eux-mêmes parce qu'ils retrouvent leurs prétentions et leurs désaccords d'autrefois; le parlement rentre peu à peu dans l'exercice naturel et régulier du régime représentatif : la discussion libre des actes et des tendances du gouvernement.

A notre époque on a beaucoup attaqué l'autorité parlementaire. Il n'est guère de reproches et d'injures qu'on n'ait déversés sur elle. Bon nombre d'esprits ingénieux se sont en même temps mis en quête des avantages qu'il peut y avoir, à vivre sous un gouvernement qui regarde toute discussion comme une dangereuse superfluité. Dans leur habileté séductrice, ils ont fait l'éloge de l'immobilité intellectuelle, au nom de la tranquillité publique, et ils l'ont parée de tous les charmes et de toutes les gloires de la force indiscutée. Sans nous arrêter à réfuter des succès de fanfares, il nous importe de dire bien haut que la Belgique a consacré d'autres croyances. Elle persiste à penser que, sans la libre tribune, sans ce parlementarisme si décrié, le pouvoir ne peut éviter de tomber dans cet excès d'admiration pour lui-même qui se tourne bien vite en esprit d'oppression et de vertige. Quels que soient peut-être les conseils qu'il appelle, quelles que soient l'intelligence et l'honnêteté des hommes dont il cherche

à s'entourer, un gouvernement absolu demeure fatalement isolé : sa nature le condamne à n'avoir jamais que des soldats, des courtisans, et des ennemis. Tous ses actes portent avec eux les tristes marques d'une volonté toute-puissante et d'une origine mystérieuse, c'est-à-dire la contrainte et la défiance Il en est des peuples comme des enfants; ils veulent savoir où on les conduit, et rien ne les effraie davantage que le silence et l'obscurité qui se font autour d'eux.

Quels efforts de génie d'ailleurs peuvent remplacer ce jeu admirable des institutions libres, ce mouvement perpétuel qui repousse le règne des idées et des hommes trop vieux ou trop nouveaux, en adaptant toujours le gouvernement aux besoins et aux intérêts de l'époque présente ? Quelle surveillance peut valoir celle d'une opposition toujours éveillée, toujours intéressée à signaler les abus et les fautes de ses adversaires politiques, puisque c'est dans les revirements de l'opinion, qu'elle peut seulement trouver le moyen de reconquérir la direction des affaires ?

Lorsqu'on entend blâmer l'antagonisme des partis qui s'agitent sous un gouvernement constitutionnel, lorsqu'on entend demander à quoi ils servent, il semble qu'ils soient véritablement l'œuvre de la fantaisie, et qu'ils existent sans autre raison que des satisfactions de vanité pour quelques-uns. On se demande s'il est possible de les supprimer d'un mot, et d'en purger la terre le jour où ils deviennent gênants. Cela serait tout simple, en effet, si après les mots qu'on peut empêcher de dire, et après les hommes à qui on peut interdire de parler, il ne restait pas des idées et des principes contre

lesquels on n'a pas encore découvert de moyen de suppression. Quand on triomphe, en proclamant qu'on a détruit les partis, nous osons dire qu'on se trompe. On n'a abouti qu'à les faire taire pour un temps, et probablement à les exalter davantage dans leur mutisme forcé. Les partis ne sont l'œuvre d'aucune volonté humaine. Ils naissent parce qu'ils doivent naître; ils sont puissants parce qu'ils représentent certaines tendances et certains besoins sociaux ; et s'il est juste de les accuser de leurs fautes, il est insensé de les rendre responsables de leur existence.

En Belgique, quels sont les caractères politiques des deux partis qui se succèdent au pouvoir ?

Pour une part, toute société organisée dépend encore des générations passées dont elle est l'héritage, pour une autre, elle appartient déjà aux générations à venir dont elle sera le patrimoine. En Belgique comme dans toute l'Europe, deux tendances se manifestent, mais nullement dangereuses, à moins qu'on ne leur permette pas de s'exercer librement, et de se borner l'une par l'autre. La première cherche dans le passé ses admirations les plus vraies. Espérant peu de chose des réformes et des innovations, elle n'hésite pas à les qualifier de sacriléges ou d'imprudences. Le parti qui la représente attend tout des vieilles croyances et de l'esprit d'autorité. Plein d'amour pour les traditions, il oublie que le monde marche et il s'arrête trop souvent à regretter.

Toujours entraîné vers le progrès, son adversaire sonde l'avenir sans crainte et sans dépit; il semble le posséder déjà, et le régler à l'avance par ses aspirations et ses projets.

Comme dans les convictions qu'il adopte il n'est dominé par aucune doctrine exclusive ni jalouse, tous les dogmes et toutes les opinions ont droit de sa part à un égal respect. Avec tant de précieux avantages, ce que le parti libéral doit éviter, c'est de donner raison à ceux qui l'accusent de manquer de patience à souffrir les imperfections du présent, et plus encore, de se laisser emporter trop facilement par l'esprit d'aventure. Un grand historien de l'Angleterre, Macaulay, a peint éloquemment la nécessité de ces deux partis, qui chacun représentent une tendance essentielle de la nation. « L'un d'eux, a-t-il dit, est la voile, sans laquelle la société ne pourrait avancer, l'autre est le lest, sans lequel elle aurait peu de sûreté dans la tempête (1). »

Esquissons rapidement l'histoire des partis en Belgique, de 1830 à 1847.

Nous avons dit quelle est dans notre pays l'alliance intime du culte catholique avec le parti de la résistance aux idées nouvelles. Dès 1832, la papauté proclame hautement ses antipathies et lance son défi au monde moderne. L'encyclique du 15 août appelle exécrables la liberté de conscience et la liberté de la presse, et accuse d'impudence ceux qui osent soutenir que la religion en retire quelque bien. Avec cet anathème, s'évanouissaient les espérances de Lamennais (2) et de quelques esprits enthousiastes, qui voulaient voir dans le chef du catholicisme le soutien le plus ferme et le régéné-

(1) MACAULAY, *The earl of Chatham. Edinburgh review*, 1844.

(2) *OEuvres posthumes de F. Lamennais*, publiées par E.-D. Forgues. Paris, 1858.

rateur de toutes les libertés humaines. Certes, nous ne prétendons pas que l'opinion catholique ait jamais essayé de mettre en pratique les principes proclamés par la lettre papale de 1832. Seulement, nous avons en vain attendu de cette opinion quelque éclatante et vertueuse protestation contre un document qu'elle ne pouvait respecter qu'en répudiant les principes constitutifs de l'État en Belgique. Cette soumission forcée qui se traduit tout au moins par le silence, est un principe d'une irrécusable logique pour le parti dont « la politique, pour prendre une expression de M. de Gerlache, doit s'appuyer au dedans et au dehors sur la vraie religion (1). » Cette politique tient du culte une telle part de son prestige et de ses succès, qu'en échange elle doit se livrer à lui sans restriction, et le servir sans murmure. Si dans un jour de fol orgueil, elle essayait de s'affranchir de sa direction et de ses conseils, elle retomberait brusquement dans le néant, et ne serait plus rien sans la religion qui jusqu'à ce jour l'a gouvernée, mais l'a fait vivre.

Dans cette longue période de dix-sept années, de 1830 à 1847, le pouvoir appartient presque sans interruption au parti catholique. Les deux ministères de 1832 et de 1840 sont plutôt des interrègnes libéraux, que des réactions énergiques contre l'influence cléricale. Né le 20 octobre 1832, le premier se trouve presque continuellement aux prises avec les difficultés extérieures. Après une lutte de deux ans contre

(1) *Don Juan*, par M. le baron DE GERLACHE, premier président à la cour de cassation; *la Belgique*, revue catholique, t. X, p. 435, livraison de novembre 1860.

les attaques les plus vives de l'opposition, et contre l'indiscipline de ses propres amis, il finit par se retirer le 1er août 1834. La seconde administration libérale ne garde le pouvoir que pendant une année. Son existence n'est pas moins agitée que celle du ministère de 1832, et elle se termine brusquement en avril 1841. La majorité catholique du Sénat avait frappé le gouvernement d'une arme peu usitée jusqu'alors dans les pays parlementaires, et qui, fort heureusement pour leur tranquillité, n'y est pas devenue à la mode. Elle avait voté au roi cette singulière adresse qui restera comme un exemple de l'immense parti qu'on peut tirer de certains mots, pour remplacer à l'occasion tous les arguments du monde. Cette adresse invoquait « l'union, le rapprochement des partis, la marche régulière de l'administration, et les intérêts les plus chers de la patrie (1) ; » puis concluait gravement à la chute d'un ministère auquel elle ne pouvait reprocher rien autre, que de ne pas servir les intérêts d'ennemis politiques. Le ministère avait en effet un tort énorme : il luttait contre des héritiers implacables, et trop peu patients pour attendre les moyens réguliers de lui succéder.

Ce désir extrême de garder le pouvoir se manifeste de nouveau chez les catholiques après la démission du cabinet Vande Weyer, au commencement de 1846. Condamnés par la chute successive des deux administrations précédentes (2),

(1) Adresse au roi, votée dans la séance du 17 mars 1841. *Moniteur*, 1841, nos 76, 77 et 78. Elle réunit 53 voix contre 19.

(2) Ministère du 13 avril 1841. *Intérieur*, M. J.-B. Nothomb. — *Justice*, MM. Van Volxem, Nothomb (13 mars 1842), baron d'Anethan (16 avril 1843). — *Finances*,

ils ne se décident pas cependant à admettre qu'ils ne soient plus nécessaires, et barrent sans pitié le passage à tous ceux qui pourraient les remplacer. On voit s'élever au ministère des personnages qui représentent l'anti-libéralisme dans son expression la moins voilée. MM. de Theux, Dechamps, Malou obtiennent des portefeuilles (31 mars 1846) Pour peindre cette administration, très-honorable du reste, mais que trop d'ardeur à servir son parti avait fourvoyée dans une situation insoutenable, il faut reproduire un mot qui a fait fortune. M. De Decker disait du ministère où siégeaient ses amis politiques : « Il est un anachronisme, si même il n'est un défi. » C'était cruel, mais vrai.

Le parti catholique se déclarant perpétuellement indispensable au bonheur de la Belgique, et la poursuivant de sa direction obstinée nous rappelle malgré nous un directeur de conscience que la foi n'excuse qu'à peine, quand il poursuit à outrance une pénitente, l'obsède de ses conseils, et veut absolument la sauver, malgré elle.

Toujours repoussé du pouvoir, le parti libéral luttait vainement contre sa fâcheuse destinée. On l'empêchait de gouverner, puis on répétait avec une rare bonhomie, qu'il n'était pas

MM. le comte de Briey, Smits (5 août 1841), Mercier (16 avril 1843). — *Affaires étrangères*, MM. le comte de Mûelenaere, le comte de Briey (5 août 1841), le comte Goblet (16 avril 1843).— *Travaux publics*, MM. Desmaisières, Dechamps (16 avril 1843). — *Guerre*, MM. le général Buzen, le général de Liem (7 février 1842), le général Dupont (16 avril 1843).

Ministère du 30 juillet 1845. *Intérieur*, M. S. Van de Weyer.—*Justice*, M. le baron d'Anethan. — *Finances*, M. J. Malou. — *Affaires étrangères*, M. Dechamps. — *Travaux publics*, M. d'Hoffschmidt. — *Guerre*, M. le général Dupont.

gouvernemental. Pour le combattre, ses adversaires avaient du reste conservé sur lui des avantages évidents. D'abord, il leur était facile de toujours s'entendre à merveille : le parti et le ministère étaient en tout point du même avis. Ils désiraient à un égal degré le triomphe de la religion catholique dans les matières temporelles, et prenant modèle sur sa doctrine, ils avaient le même goût pour l'immutabilité en toutes choses.

Les conservateurs, en second lieu, triomphaient assez aisément dans les élections. Disposant du clergé, ils avaient, jusque dans le plus infime village, des amis et des prôneurs assidus. Quel dévouement peut valoir celui d'une milice sacrée, formée à l'obéissance par les règles mêmes de son institution, habituée par état à manier les consciences et à dominer les esprits? Quel enthousiasme et quelle activité peuvent égaler ceux de prêtres, à qui l'on persuade qu'il y a presque une guerre sainte dans chaque élection politique, et qui croient fermement faire un pas vers le ciel, chaque fois qu'ils soutiennent les candidats approuvés par leurs chefs? Avec d'aussi puissants auxiliaires, et dans un pays comme le nôtre, il n'est pas bien difficile de soulever à volonté l'indignation de beaucoup d'honnêtes gens. Il suffit de leur répéter, ou mieux encore de leur murmurer discrètement à l'oreille, que le libéralisme n'a pas d'autre but que de renverser l'Église. Si quelqu'un ose protester, il ne reste plus qu'à le plaindre ; nul doute que ce doit être une brebis égarée. Qu'on ose demander des preuves de la haine des libéraux contre l'Église, on sera bien vite confondu. L'argument n'est pas compliqué. Les

libéraux ne se vantent-ils pas eux-mêmes d'être les fils de la grande révolution française? Qui ne connaît ce que la révolution de 89 a fait souffrir au clergé? D'ailleurs, il est certains hommes dont la parole n'a pas besoin de s'appuyer sur des preuves, parce que leur droit à parler ne leur vient pas de la terre. Quand ils affirment, la religion ordonne qu'on les croie, uniquement parce qu'ils affirment; penser qu'ils peuvent tromper, c'est déjà commettre une impiété. On oublie que dans les affaires d'ici-bas, les prêtres ne sont rien autre chose que des citoyens, et peut-être se trompent eux-mêmes, ou sont trompés.

Vis-à-vis de cette entente toujours parfaite entre le parti catholique et ses chefs, vis-à-vis d'affections et de dévouements toujours prêts, les libéraux restaient impuissants et paraissaient à jamais désarmés. Pour triompher dans les élections, il leur fallait, avant tout, le concours puissant des associations politiques. Grâce aux efforts de ses orateurs et de ses journaux, grâce surtout à l'empire qu'une doctrine basée sur la raison humaine doit nécessairement exercer sur des intelligences cultivées, le libéralisme était dès longtemps devenu la foi politique d'une bonne partie des classes lettrées de la nation. Les classes bourgeoises et campagnardes, au contraire, étaient demeurées défiantes à l'égard d'un parti dont elles confondaient les aspirations légitimes avec les excès. Mais si les grandes voix de la tribune et de la presse servent à proclamer les idées, si elles en sont le clairon dans le domaine intellectuel, c'est l'association politique qui seule peut concentrer les forces matérielles d'un parti, et en devenir en quelque sorte le levier.

Si l'on se demande pourquoi le libéralisme est resté si longtemps sans aucune organisation, et pourquoi il sera toujours mal discipliné, la réponse est bien simple à cette question. Il prend le progrès pour base et pour but constant de ses efforts; c'est là ce qui les fait irrésistibles et glorieux, c'est là sa force à certaines heures, mais c'est aussi le secret des défaillances et des mécontentements qu'il traine après lui. Le progrès n'a rien de défini, ni d'indiscutable dans ses réalisations pour ceux-là mêmes qui en admettent le principe et la nécessité invincible Chacun reste attaché aux abus existants par les mille liens de l'habitude, des préjugés et de l'intérêt personnel. En admettant la réforme du monde entier, chacun aime à dire bien haut que les priviléges dont il jouit lui-même sont parfaitement légitimes et respectables. Depuis son origine, le libéralisme vogue ballotté sans cesse entre deux écueils : s'il propose une réforme, il risque de déplaire à une fraction souvent importante de ses adhérents ; s'il se borne au rôle d'administrateur, et se déclare satisfait du présent, il se voit accusé de renier son principe, qui est le progrès, ou tout au moins de manquer d'énergie pour le faire triompher dans la pratique.

Avant 1846, c'était bien pis : le parti libéral manquait encore d'une charte qui pût lui servir de base assurée. Tout entier dans les opinions individuelles, il n'avait pas encore proclamé et mis à part, au-dessus des discussions intestines, ces quelques doctrines qui sont de l'essence d'un parti, qui lui donnent sa véritable raison d'être, et fixent pour un temps la limite de ses espérances. Le Congrès libéral de 1846 devait

donner un corps à des griefs jusque-là dédaignés comme des chimères ou accusés comme des moyens d'agitation; usant de cette liberté qui de tout temps a eu droit de bourgeoisie dans nos provinces, usant de la liberté d'association, il devait grouper des aspirations que l'isolement avait jusqu'alors laissées stériles. On peut dire de lui, qu'il a créé un parti, comme d'un général qui rassemble des troupes, les discipline, et les forme à la victoire, on dit qu'il a créé une armée.

Ce n'est pas sans obstacles que le libéralisme parvenait à formuler ses principes. Par une confusion préméditée, les ennemis du progrès cherchent à le rendre responsable de toutes les sottises vieilles ou nouvelles qui courent le monde. Comme il n'est pas d'utopie ridicule qui n'ait essayé de s'abriter derrière le nom de *progrès*, on feint de n'y plus voir clair, et on a facile à calomnier. On s'écrie que le progrès est tout près de l'utopie ; on fait de lui le dieu des folles entreprises, le fauteur de tous les désordres, et l'ami intime de toutes les révolutions. Rejeter sur le progrès la responsabilité des violences qu'il exècre, et dont il est infailliblement la première victime, c'est condamner un très-honnête homme, sous le singulier prétexte qu'un malfaiteur lui aurait pris son manteau, et s'en serait couvert pour commettre les crimes les plus abominables.

Loin qu'on puisse l'accuser d'entraîner les peuples aux révolutions, le progrès est, au contraire, le préservatif le plus assuré contre elles Travaillant à la patiente démolition des préjugés et des abus, n'enlève-t-il pas tout prétexte et tout refuge à ceux qui voudraient, pour les détruire, employer la

violence au lieu de la persuasion? L'histoire de la plupart des révolutions nous montre d'ailleurs qu'elles n'arrivent guère que lorsque le progrès est traité en ennemi par les gouvernants, c'est-à-dire quand les réformes tardent trop à arriver.

Pour peindre les défiances qui assaillaient une manifestation de l'esprit public vers des tendances libérales, pour montrer tous les maux imaginaires que, même au dehors, on se plaisait à en présager, citons une lettre d'un souverain dont les tristes conseils ne furent pas suivis, mais dont les erreurs constitutionnelles ont coûté cher à lui-même. Le 14 mai 1846, Louis-Philippe écrivait au Roi des Belges :

« ..... Vos lettres et tout ce que je recueille d'informations « sur la situation de la Belgique fermentent dans ma tête, sur « le fonds de ma vieille expérience et des orages révolution- « naires qui ont passé sous mes yeux. C'est surtout cette « assemblée de délégués des associations belges, qui va se « réunir à Bruxelles, qui me préoccupe. Elle ne me rappelle « rien moins que la commune de Paris de 1792, dictant de « l'hôtel de ville à la Convention nationale aux Tuileries « (après la disparition de la royauté), tout ce qu'il lui plai- « sait de lui imposer, et parvenant jusqu'à envoyer à sa barre « des députations audacieuses qui lui faisaient rapporter le « lendemain les décrets qu'elle avait prononcés la veille.

« J'ignore le moyen que peut fournir la législation belge « pour paralyser, frapper et anéantir cette audacieuse réu- « nion, si elle ne permet pas de la prévenir, ce qui serait « toujours préférable. On dit que la Constitution belge auto- « rise les associations ; mais je ne sais pas jusqu'où s'étend

« cette autorisation, et je doute qu'elle puisse s'étendre, « même en droit, jusqu'à autoriser la formation d'une assem- « blée de délégués, élue sans autorité légale, délibérant, « prenant des arrêtés, des résolutions à côté des Chambres « légalement élues, et exerçant les pouvoirs constitutionnels « dont elles sont investies par la Constitution et la loi du « pays. Ce n'est rien moins à mes yeux qu'une *Convention « nationale révolutionnairement constituée,* puisqu'elle le « serait en dehors de toutes les lois et de l'autorité consti- « tutionnelle de la royauté, et même probablement sans rap- « port avec le gouvernement légal du pays.

« J'en ai entretenu tout à l'heure mes ministres, et il n'y a « eu parmi eux qu'un cri sur l'incompatibilité d'un tel état « de choses avec l'existence du gouvernement légal et consti- « tutionnel du pays. Grâce à Dieu, cet état de choses n'existe « pas encore, au moins dans ce développement ; mais n'ou- « bliez pas que c'est précisément de l'absence de toute règle « légale dans leur création, que les assemblées révolution- « naires tirent la force de détruire les institutions légales, et « que ces dernières se laissent intimider par l'audace effrénée « des autres (1). »

Toujours craindre et toujours trembler à chaque mouvement de l'opinion publique, est-ce bien le lot d'un souverain dont le gouvernement se modifie sans honte comme sans faiblesse, puisqu'il se renouvelle par une loi même de sa nature?

(1) *Revue rétrospective,* par M. J. Taschereau, p. 401 et 402, n° 26. Paris, 1848. Paulin, éditeur, rue Richelieu, 60.

Dans les monarchies tempérées, le prince n'a pas à représenter quelque classe particulière, quelque idée ou quelque tendance exclusive. Sa dignité est plus haute, et son suprême honneur est de faire triompher les principes d'ordre et de stabilité sociale. Placé au-dessus des partis, il ne peut sans déchoir se lier ni à leur politique, ni à leurs passions sympathiques ou haineuses; il ne peut ni les servir, ni s'en servir. Attentif à écouter les verdicts de la nation, il ne s'attache qu'à les ratifier : tour à tour, il considère la force respective des partis, l'intelligence et la droiture des hommes qu'ils mettent à leur tête; il reste en un mot le juge impartial qui à chaque époque doit mettre leur élévation en rapport avec les vœux du pays. Que peut-il dès lors avoir à craindre de l'opinion, lui qui n'a d'autre but que de consacrer et d'inscrire toutes ses victoires?

Le 14 juin 1846, des députés de toutes nos provinces réunis à l'hôtel de ville de Bruxelles, adoptaient comme programme les résolutions suivantes : 1° la réforme électorale; 2° l'indépendance réelle du pouvoir civil; 3° l'organisation d'un enseignement public à tous les degrés; 4° le retrait des lois réactionnaires (1); 5° l'augmentation du nombre des représentants et des sénateurs, d'après le chiffre de la population;

(1) Ces lois consistaient dans les modifications apportées à la loi communale du 3 mai 1836 par celle du 30 juin 1842. Les lois des 1er et 31 mars, 13 avril, 1er et 20 mai 1848, ordonnent la nomination du bourgmestre dans le conseil communal, sauf exception autorisée par la députation permanente du conseil provincial; retirent la loi du fractionnement des colléges électoraux; abaissent le cens électoral à 20 florins; suppriment le cens d'éligibilité et reportent de huit à six années la durée des fonctions des membres du conseil communal.

6° enfin, l'amélioration du sort des classes ouvrières et indigentes. Quelle que fût l'importance de ces promesses, le parti libéral ne bornait pas son rôle à les faire passer dans nos lois; il n'aliénait rien de sa destinée, mais l'assurait davantage, en la dégageant des visées imprudentes et des réformes prématurées.

Un an après le Congrès libéral, les élections simultanées dans les deux Chambres amenaient le triomphe complet de l'opinion si longtemps écartée des affaires (8 juin 1847). Le 12 août de la même année, s'élevait le ministère de la politique nouvelle. Il se composait de MM. Rogier, à l'intérieur; d'Hoffschmidt de Resteigne, aux affaires étrangères; de Haussy, à la justice; Frère-Orban, aux travaux publics; Veydt, aux finances; baron Chazal, à la guerre. Cette administration était si manifestement en harmonie avec l'opinion publique, que ses adversaires eux-mêmes ne pouvaient lui contester le droit d'être au pouvoir (1). Bien plus, ils sentirent si bien la nécessité de ne pas être hostiles au gouvernement, qu'ils allèrent jusqu'à lui donner raison contre la cour de Rome. Celle-ci avait refusé d'accueillir M. Leclercq (2) nommé ambassadeur auprès d'elle par un acte du nouveau ministère; nous n'avons pas à rechercher quels avaient été les heureux inspirateurs de cette bouderie internationale. Le cabinet, ayant maintenu son choix, demanda à la Chambre de le sanctionner par un vote. Le paragraphe de l'adresse qui

(1) Discours de M. Malou. *Annales parlementaires*, 1847-1848, p. 50; séance du 17 novembre 1847.

(2) Aujourd'hui procureur général à la cour de cassation.

approuvait la conduite du gouvernement vis-à-vis du Saint-Siége, fut voté non-seulement par la gauche, mais encore par la droite tout entière, sauf M. de Mérode (1). On approchait alors d'une de ces crises publiques, où l'opposition ne peut mieux faire que d'abdiquer. En attaquant le parti qui gouverne, en le poursuivant de l'amertume de ses regrets, elle ferait, contre son gré, cause commune avec les ennemis de tout pouvoir social, comme de tout gouvernement régulier, et c'est à eux seuls qu'elle risquerait de livrer l'avenir.

(1) Ce paragraphe obtint 95 voix sur 96. *Annales parlementaires*, 1847-1848, p. 87 ; séance du 20 novembre.

CHAPITRE III.

RÉFORME PARLEMENTAIRE

Avec 1848 s'ouvrait une de ces époques pleines de troubles, de bizarreries et de surprises, où l'on voit des rois s'enfuir de leurs palais tandis que leurs peuples les parcourent en souverains, et vont jusqu'à les piller en despotes; où toutes les idées semblent un moment confondues, et toutes les cervelles affolées de changements Les réformes réclamées hier avec ardeur paraissent tardives et impuissantes après un seul jour d'orage populaire. Le progrès qui marche du même pas que la raison, va trop lentement au gré de ceux qui parlent de tout abattre et de tout reconstruire ensuite d'un seul coup. Le plus triste, c'est qu'à ces rêveurs, il ne manque pas toujours des partisans crédules qui votent à coups de fusil en faveur de la félicité universelle.

Jetons un coup d'œil sur l'Europe en 1848.

Le 24 février, la France élevait cette république à laquelle

n'ont fait défaut ni les grands talents, ni les intentions honnêtes, et qui cependant n'est pas parvenue à fonder une seule œuvre de quelque durée. Pourquoi, dans ses enthousiasmes, la démocratie avait-elle oublié cette parole d'un de ses illustres? « L'injuste, a dit Armand Carrel, est fort souvent l'impraticable. »

Presque au lendemain de la révolution française, l'empereur d'Autriche, chassé de sa capitale, attendait à Inspruck le moment de reconquérir la Hongrie et le nord de la péninsule italienne. Le roi de Prusse autorisait, ou plutôt subissait, la réunion du parlement de Francfort. Le roi de Bavière se voyait contraint d'abdiquer. L'Italie entière était affranchie à la fois du despotisme indigène et de la domination étrangère. Naples, Turin, Modène, Florence et Rome même proclamaient à l'envi les constitutions les plus larges.

De tant de libertés affirmées avec orgueil, il ne devait rester bientôt que des serments trahis, de dures représailles, et d'ineffaçables regrets chez quelques esprits persistants.

Qu'au milieu de pareils revirements la moralité politique semble s'abaisser et les convictions se perdre, il n'y a rien là qui doive surprendre. Bien des hommes en arrivent à croire que les principes du juste et de l'injuste, du vrai et du faux n'existent que pour les circonstances ordinaires de la vie, et ne s'appliquent pas aux temps d'agitation. Fatigués d'espérances déçues, de promesses éludées, tout ce qui est osé leur paraît permis, et ils ont perdu la faculté de l'indignation. Il ne leur reste qu'un amour et qu'un désir brutal : ils veulent

le repos, et ils le veulent à tout prix parce qu'avec lui, ils espèrent retrouver le bien-être matériel qu'ils ont vu fuir au milieu des agitations intérieures. Quelque régime qu'on leur impose, la peur de nouveaux bouleversements le leur fait accepter avec joie, pourvu qu'il ne recule devant rien pour mettre un terme à l'esprit d'anarchie. S'il tue du même coup l'esprit public, ils parleront de leurs regrets, mais le plus souvent ne sauront montrer que l'étendue de leur soumission. D'autres vont plus loin encore. Il est mauvais, disent-ils, qu'un peuple s'habitue à penser. Rien de plus révolutionnaire et de plus dangereux ; le gouvernement ne pense-t-il pas pour lui? N'agit-il pas pour lui? Célébrant le triomphe de la force, ils répètent dédaigneusement après M. le comte de Beaumont-Vassy : « Qui s'occupe du droit depuis 50 ans (1)? » Et ils admirent bien haut l'insolence d'un acte, quand seulement il peut se qualifier de fait accompli.

Entre la France et l'Allemagne en révolution, la Belgique demeurait tranquille et respectée. Avec son extrême bon sens, elle comprenait n'avoir rien à gagner aux recherches ni aux agitations fébriles. Sous une royauté qui n'a pas cessé d'être l'alliée de toutes les libertés publiques, le progrès naît de lui-même. On peut l'oublier quelque temps, mais on ne peut pas le bannir. S'il rencontre des obstacles, ses amis s'en consolent, en pensant que du moins ils ont le droit de les combattre, sans être réputés ennemis de l'État, et qu'ils sont certains d'en triompher, s'ils ont le courage d'avoir obstinément raison.

(1) *Histoire de mon temps*, par M. le comte DE BEAUMONT-VASSY.

Au milieu des bouleversements du dehors, le gouvernement belge modifie profondément, mais sans secousse et presque sans plaintes, les conditions de notre électorat politique.

La loi du 3 mars 1831 (art. 51) avait établi un cens différent pour les villes et pour les campagnes : elle exigeait le cens d'autant plus élevé que l'électeur appartenait à une population plus agglomérée (1). La Constitution, confiante dans les progrès intellectuels des populations, permettait d'étendre le droit d'élire à tous les censitaires payant au moins 20 florins (42 fr. 32 c.) d'impositions directes (art. 47). Le ministère libéral alla généreusement jusqu'à la limite constitutionnelle, et la droite elle-même vota la loi du 12 mars 1848, à l'unanimité (2); lui donnant ainsi une adhésion « derrière laquelle, selon les paroles de M. Dechamps, il n'y avait aucune réticence (3), » mais qui devait plus tard, sans le moindre effort, se changer en désapprobation également sincère (4).

Les modifications à la loi électorale présentaient un double avantage. D'abord, elles donnaient satisfaction à l'esprit du moment, qui réclamait avec avidité l'accès du plus grand nombre à l'exercice des droits politiques : le gouvernement belge se séparait ainsi d'une manière éclatante du parti Guizot,

(1) Tableau du cens électoral. HUYTTENS, t. V, p. 120. L'échelle du cens s'élevait à 80 florins à Bruxelles, à Anvers et à Gand, et descendait à 20 florins pour les campagnes de certaines provinces.

(2) *Annales parlementaires*, 1847-1848, p. 991 à 997. Au Sénat, la loi fut votée par 27 voix contre 7.

(3) *Ibid.*, p. 993; séance du 4 mars 1848.

(4) Voir, par exemple, le discours de M. de Theux, lors de la discussion du budget de l'intérieur, le 26 novembre 1852. *Annales*, 1852-1853, p. 149.

parti dont la roideur avait exaspéré la France. La réforme électorale, en second lieu, faisait appel au concours actif d'une classe toujours laborieuse et modérée, la petite bourgeoisie; relevant son importance à ses propres yeux, elle ravivait son dévouement et ses sympathies pour les institutions existantes.

On n'aperçoit pas d'ailleurs quels avantages un pays peut trouver dans la consécration légale de cens différents; il y a toujours là une inégalité qui ressemble fort à une injustice. Quel était le crime des électeurs urbains pour démériter de la loi en 1831 ? L'électorat étant l'apanage légitime de la capacité présumée, ce sont les électeurs des villes qui peut-être eussent pu prétendre à être spécialement favorisés. On l'a dit avec esprit : « Il y a un préjugé en faveur de ceux qui savent lire; » et M. l'abbé de Haerne lui-même ne le cache pas : « C'est dans les grands centres de population qu'on rencontre surtout des personnes qui s'occupent des affaires publiques, c'est là qu'on trouve le plus de capacités électorales, le plus d'hommes capables d'apprécier un vote politique (1). »

L'utile influence des villes sur l'intelligence des élections se voit consacrée par l'art. 2 de la loi de 1848. « Les électeurs, dit cet article, continueront à se réunir au chef-lieu du district administratif dans lequel ils ont leur domicile réel. » En écartant le vote à la commune, et le vote au chef-lieu du canton, la loi consacrait de nouveau le système en vigueur depuis les

(1) Discours de M. l'abbé de Haerne. *Annales*, 1847-1848, p. 994; séance du 4 mars 1848.

élections pour le Congrès. Ce système a pour lui un rapport de M. de Theux, plus lumineux que les arguments employés depuis lors par M. de Theux lui-même pour combattre son ancienne opinion (1).

Qu'on se garde de croire que ce soit une question puérile, celle de savoir où les électeurs sont appelés à émettre leur vote. Dans un État où la plus large part de la puissance législative revient au Parlement, toute loi qui a quelque influence sur la composition des Chambres est par cela même une loi-mère : la législation entière ne peut que naître à son image. Elle sera large, généreuse, utile au grand nombre, si les élections se font en vue du pays entier ; mesquine au contraire, exclusive et tracassière, si elles ne sont qu'un moyen de produire et de faire prévaloir des intérêts de clocher. La plupart des petites communes, personne ne nous accusera de les calomnier, restent par goût éloignées de ce qui constitue le mouvement intellectuel et politique de la nation. Elles s'occupent peu des affaires publiques, à moins d'y être elles-mêmes très-spécialement intéressées. Quand elles sont appelées à élire des représentants, c'est-à-dire ceux dont va dépendre en grande partie le sort du pays, doit-on désirer d'elles un vote irréfléchi, et passif en quelque sorte ? Ne faut-il pas que la loi leur prête son aide et les amène à s'instruire sur leurs choix ; et peut-on dire qu'elle fasse trop, quand elle enlève un seul

(1) Discussions du Congrès, séance du 10 février 1831. Rapport sur la loi électorale. Texte, HUYTTENS, t. V, p. 103 et 104.

Discussions sur l'art. 18 (19 de la loi), séance du 14 février. HUYTTENS, t. II, p. 518 et 519.

jour le citoyen des campagnes à son milieu d'influences directes, et parfois de rancunes étroites ou de mesquines rivalités ? Forcé de se rendre au chef-lieu de district pour émettre son vote, mis en contact avec d'autres citoyens à propos des affaires du pays, le campagnard est forcé d'abdiquer au moins une part de son ignorance et de ses préventions locales. — Tel est le but de la loi en 1831, comme en 1848.

Quelques mois après l'abaissement du cens électoral, la législature faisait porter les réformes jusque sur elle-même, en votant la loi sur les incompatibilités parlementaires. Cette loi porte la marque énergique du temps : la défiance vis-à-vis du gouvernement. La dernière royauté française était restée convaincue, de par la révolution, d'avoir faussé le régime représentatif, en s'appuyant, dans les Chambres, sur une majorité toujours prête qui se recrutait surtout de fonctionnaires publics. Cette majorité trop dévouée, on l'avait souvent accusée de sacrifier les intérêts de la nation, en approuvant comme en glorifiant sans pudeur toutes les mesures du pouvoir. Le ministère libéral voulut prévenir jusqu'au soupçon le plus vague, qu'il pût avoir recours à une assemblée servile. Son projet de loi enlevait aux fonctionnaires salariés par l'État le droit de faire partie de la représentation nationale. Toutefois ce projet admettait de sages exceptions, en faveur 1° des chefs de départements ministériels, 2° des gouverneurs élus dans une autre province que celle qu'ils administraient, 3° des lieutenants généraux, et 4° des conseillers des cours d'appel (1). Les membres de la cour des comptes, ceux de la cour

(1) Exposé des motifs, texte. *Annales*, 1847-1848, p. 1468.

de cassation et les conseillers provinciaux continuaient à rester écartés du parlement (1).

La section centrale alla plus loin que le gouvernement; elle ne pardonna à aucune fonction publique autre que celle de ministre (2). D'après elle, nul n'était capable d'être à la fois bon représentant et fonctionnaire zélé. C'était arriver à cet axiome inexact et bizarre : tous les emplois publics exigent une assiduité sans trêve, et absorbent forcément tous les instants de ceux qui s'y consacrent. Malgré la vive résistance des ministres, ce fut ce principe de l'exclusion absolue des fonctionnaires qui finit par triompher. Lors du vote, il réunit soixante voix contre vingt-trois restées fidèles au ministère, et deux abstentions (3).

L'assemblée s'était montrée inexorable jusqu'à rejeter un amendement de M. Lebeau, qui permettait l'accès de la législature à un nombre déterminé de membres de l'ordre judiciaire, pourvu qu'ils tinssent leur mandat d'un arrondissement

(1) Cour des comptes, art. 2 du décret du 30 décembre 1830, et loi du 24 novembre 1846.—Cour de cassation, art. 6 de la loi du 4 août 1832.—Conseil provincial, art. 40 1°, loi provinciale, 30 avril 1836. A cet article 40, qui mentionne les incompatibilités admises par la loi provinciale, la loi du 26 mai 1848 a ajouté : « Ne peuvent être membres des conseils provinciaux : les commissaires d'arrondissement, les juges de paix, les membres des tribunaux de première instance et des cours d'appel, ainsi que les officiers des parquets près des cours et tribunaux. » C'est un corollaire de la réforme du parlement.

(2) Rapport de la section centrale par M. Malou. Texte, *Annales*, 1847-1848, p. 1756.

(3) *Annales*, 1847-1848, p. 1788; séance du 20 mai 1848. Au sénat, rapport par M. Desmanet de Biesme, 24 mai. Adoption le 26 mai, par 19 voix contre 6; 5 abstentions.

où ils n'étaient pas domiciliés (1). Quelque timide que fût cette exception, quelque justifiée qu'elle parût être par l'exemple constant de la chambre des pairs en France, et de la chambre des lords en Angleterre, la droiture hautement reconnue de nos magistrats ne leur fit pas trouver grâce devant l'esprit de radicalisme qui s'était emparé du parlement. Nous comprenons sans peine qu'on le déplore, mais non pas qu'on en soit surpris. Dans une question du genre de celle qui nous occupe, la Chambre est mise en demeure de se faire son propre juge et son propre exécuteur. Par conséquent rien ne lui est plus difficile que de rester dans les limites de l'utile et du vrai. Plus elle renferme de consciences honnêtes, plus celles-ci se soulèvent contre la possibilité des abus et risquent de tomber dans des exagérations vertueuses. Pour épurer la représentation nationale, il suffirait sans doute d'en écarter quelques fonctionnaires, mais quel moyen de les choisir? Ne sont-ils pas tous innocents ou tous coupables, puisqu'il n'en est pas un seul qui soit dûment convaincu de trop de complaisance pour l'autorité, et qu'il n'en est pas un seul non plus qui soit sûr d'échapper toujours à une pareille accusation de complaisance? Où trouver une préférence qui soit basée sur la justice et non sur la sympathie? En jugeant ceux qui l'entourent, chaque membre du parlement sent bien d'ailleurs qu'il n'est pas complétement libre. Le plus ferme et le plus probe est dominé par cette vague crainte, de paraître l'ami d'un gouvernement corrupteur, ou d'être compté parmi ceux qui se laisseraient corrompre à l'occasion.

(1) *Annales*, 1847-1848, p. 1782.

Un fait évident, c'est que si nos assemblées sont devenues plus pures depuis la réforme de 1848, elles y ont perdu en même temps une part notable de leurs forces intellectuelles. Les carrières rétribuées par l'État conservent l'indiscutable mérite d'avoir servi les débuts de la plupart de nos hommes politiques importants. MM. Dechamps, d'Hoffschmidt, d'Huart, de Muelenaere, Ernst, Lebeau, Leclercq, Liedts, Malou, Mercier, J.-B. Nothomb, Raikem, Rogier et bien d'autres y ont appris le maniement des affaires. Ces carrières leur étaient à la fois une préparation à la vie parlementaire et un refuge assuré quand les hasards politiques les en bannissaient. Rien ne nous semble plus naturel et plus patriotique en même temps, que de conserver et d'appeler aux plus hauts emplois ceux qui ont le mieux prouvé qu'ils savaient défendre les intérêts du pays. Nous avouons donc ne pas comprendre un gouvernement se privant au plus vite du concours de certains fonctionnaires, par la singulière raison que les suffrages populaires ont consacré leur valeur.

Par la loi sur les incompatibilités parlementaires, espère-t-on du moins avoir affranchi tous les représentants de l'accusation de calcul et tous les ministres du soupçon de népotisme? Ce serait certes un beau résultat. Toutefois avant de le proclamer atteint, n'oublions pas que le pouvoir n'a pas perdu le droit de distribuer les faveurs, les places et les concessions lucratives. Si l'on veut qu'en matière de gouvernement, tout se réduise à une question d'intérêts et d'avantages, nous y consentons volontiers. Lequel des deux, demanderons-nous, est le plus dépendant et le plus maniable, celui qui occupe

une fonction publique et qu'on ne peut congédier sans éclat, ou celui qui attend sa fortune d'un ministre et qui se laissera toujours conduire dans le seul espoir d'obtenir enfin quelque faveur? Mais ne nous y trompons pas et revenons à la réalité. La droiture et la conscience politique font partie de l'honneur; et l'honneur n'est pas dans le domaine des choses dont il soit possible de trafiquer. Chez les fonctionnaires comme chez tout le monde quand il existe, il est durable et nous ne savons pas de promesses avantageuses qui le fassent se changer en abaissement (1).

Avant de terminer ce chapitre, considérons un moment ce corps que l'élection renouvelle et perpétue : le parlement. A ceux qui le croient lié intimement à la liberté comme à la prospérité générales, il importe de se rendre compte de ce qui a pu lui manquer dans le passé, il importe surtout d'empêcher qu'il ne s'affaiblisse dans l'avenir.

Quoi qu'en aient pu dire les révolutions et les déclamations des niveleurs modernes, la société européenne continue à se diviser en trois grandes familles : la noblesse, la bourgeoisie et le prolétariat. Dans les pays mêmes où les priviléges se sont effacés, dans ceux où tous les citoyens se confondent sous l'égalité de la justice et sous la parité de l'impôt, ces trois classes n'ont pas cessé de rester séparées dans l'opinion. Les noms et les souvenirs, les préjugés et les mœurs continuent à

(1) Comme suite à la loi du 12 mars 1848, abaissant le cens électoral; à celles du 20 mai, apportant des modifications aux lois électorale, provinciale et communale, et à la loi du 26 mai 1848, sur les incompatibilités parlementaires, l'arrêté royal du 27 mai (nº 295) prononça la dissolution des Chambres législatives.

différer chez chacune d'elles, et subsistent encore pour garder l'empreinte de distinctions qui ne se retrouvent plus dans les lois. En Belgique, quelle a été la part de chacune de ces classes à la pratique du gouvernement représentatif?

D'un côté les masses populaires, rivées aux nécessités du travail manuel, ne pouvaient espérer de produire leurs représentants directs au parlement. Le non-payement du cens leur est d'ailleurs un obstacle constitutionnel, sinon à proposer des candidats, du moins à les faire triompher en les élisant elles-mêmes. Réfugiées sous la tutelle des classes plus favorisées, elles ont cherché et le plus souvent rencontré chez elles des organes attentifs à faire valoir leurs réclamations comme à défendre leurs intérêts. D'un autre côté, la classe à qui de grands souvenirs historiques font un passé qui oblige, à qui de vastes possessions territoriales donnent la richesse et les loisirs, la noblesse, sauf quelques très-honorables exceptions, paraît avoir renoncé à diriger les intérêts publics. Loin de nous cependant de vouloir l'accuser d'une paresse ou d'une incapacité incurables. Un jour, espérons-le, lasse d'être trop peu utile, elle rendra au parlement cette double existence, qui réunit dans les mêmes hommes les gloires d'autrefois avec celles de nos temps modernes.

Depuis notre émancipation, la bourgeoisie a été la grande pépinière de nos hommes politiques. C'est là un des caractères du XIXe siècle, que dans chaque pays où l'aristocratie s'est éloignée de la vie publique, il s'est rencontré un tiers-état tout armé de science et de zèle, pour la suppléer et la remplacer au besoin. Presque partout le tiers-état a établi son

droit de régner, en fournissant à l'Europe la plupart des grands esprits qui depuis trois quarts de siècle ont forcé son attention, ou influé sur ses destinées. Après de nombreux succès, la classe moyenne n'a pu échapper à toutes les faiblesses ; depuis un petit nombre d'années surtout, elle paraît céder à une tendance qui l'amoindrit. Peu à peu, elle se concentre dans une pensée, ou plutôt dans une étude dominante : gagner et posséder beaucoup. Ses forces vives se dirigent vers les combinaisons adroites du commerce et de l'industrie. La portion active, intelligente de sa jeunesse se lance et s'absorbe dans les carrières qui produisent rapidement, et qui donnent de gros bénéfices ; bien que cette jeunesse ne manque ni de talents, ni de patriotisme, ni de noble ambition, elle ne songe guère à la carrière politique. D'abord, toute profession est, de fait, à peu près inconciliable avec le mandat de député, à moins qu'elle ne s'exerce dans la ville même où se réunit la représentation nationale. Ensuite, de quel homme réfléchi peut-on attendre le renoncement à tout espoir comme à tout avenir, en dehors de l'honneur fort souvent éphémère de paraître dans les Chambres, ou d'occuper une place dans les conseils de la couronne?

Le privilége de siéger au parlement est-il donc l'apanage exclusif, soit des grands propriétaires par hérédité, soit de ceux qui ont vieilli dans le commerce ou dans les entreprises, et qui ne les abandonnent que lorsqu'ils sont las de devenir riches, ou, pour tout dire, quand ils n'aspirent qu'au repos? S'il en devait être ainsi, la bourgeoisie renierait les principes qui l'ont élevée, et risquerait de perdre dans l'avenir ses véri-

tables titres à gouverner. Sa vraie force, elle le sait, ne repose pas dans la fortune héréditaire ou acquise. C'est par le triomphe du principe de l'individualité sur le principe de la corporation privilégiée qu'elle a établi son empire. C'est par les grands esprits, et non par les grands capitalistes, qu'elle l'a justifié et soutenu. Qu'elle méconnaisse la nécessité d'attirer au gouvernement tous ceux qui y apportent du talent ou des idées, qu'elle rétablisse contre eux la corporation de l'argent, bientôt elle sentira le pouvoir lui échapper à elle-même, ou tout au moins s'avilir dans ses mains.

On s'est parfois étonné du bonheur avec lequel l'aristocratie anglaise a pu, sans péril pour son influence, traverser les plus terribles épreuves, et braver les attaques les mieux dirigées. Comme presque toujours en matière politique, ce qu'on a appelé du bonheur n'est pas autre chose ici, que le sentiment éclairé d'une situation. Le miracle de cette jeunesse perpétuelle au milieu des plus antiques institutions, s'explique tout simplement par le culte des grands talents et des idées fécondes. Pour ne rien négliger qui les fasse naître et les encourage, on a vu de tout temps les hommes politiques de l'Angleterre tenir à honneur de se former d'illustres élèves et des successeurs dignes d'eux-mêmes. « Le premier lord (Holland), dit Macaulay, avait été élevé par sir Robert Walpole. M. Fox l'avait été par son père. Le dernier lord (Holland) le fut par M. Fox (1). »

Bien plus, l'aristocratie anglaise a su mettre de côté toute

(1) *Lord Holland*, by MACAULAY. *Edinburgh review*. July 1841.

envie et tous préjugés de caste, en ne cessant d'attirer au parlement tout ce que le pays produisait de hautes intelligences. La Constitution, il est vrai, ne déclare éligibles en Angleterre que les citoyens qui font la preuve d'un certain revenu; mais cette condition qui n'existe, du reste, ni pour les fils aînés des pairs, ni pour les députés écossais, ni pour les représentants des Universités, ne forme aucunement obstacle à ce qu'un membre de la Chambre des communes remplisse une fonction salariée par l'État (1). La Chambre des lords elle-même ne dédaigne pas d'admettre dans son propre sein les hommes que leurs mérites et leurs succès commandent d'élever jusqu'à elle. « L'un des principes fondamentaux de l'assemblée des pairs, dit lord Mahon dans son histoire d'Angleterre, c'est de se recruter toujours parmi les hommes d'épée, les hommes d'État, les légistes les plus éminents de chaque âge. C'est ce flux nouveau qui maintient le courant limpide, et l'empêche de se changer en une eau stagnante et marécageuse. Sans ces additions, je n'hésite pas à le dire, la Chambre des lords n'existerait pas et ne pourrait pas exister (2). » En effet, sur 377 pairs héréditaires (3), il y en a 175, et ce ne sont pas les

(1) « En 1842, sur les 658 membres que compte la Chambre des communes, on en trouvait à peine 200 qui n'eussent ni titres, ni places, ni pensions, ni patronage d'Église. » (Léon Faucher, *Études sur l'Angleterre*, t. II, p. 213. 1856.)

« Une place accordée à un membre du Parlement le soumet seulement à la réélection. » (Blackstone, traduit par Chompré, t. I, p. 324.) « Certaines fonctions seulement sont incompatibles avec le mandat parlementaire. » (Blackstone, t. I, p. 322 et suiv.; t. VI, p. 405.)

(2) *History of England*, by lord Mahon, t. I, p. 261, édit. Tauchnitz.

(3) Dans ce chiffre ne sont compris ni les hauts dignitaires de l'Église au

moins illustres, dont le titre ne remonte pas au delà de 1800 (1).

Quand l'aristocratie la plus fière du globe depuis le patriciat romain, mais la plus intelligente peut-être et la plus instruite qui ait jamais existé, quand cette aristocratie n'est parvenue à se maintenir au premier rang de la nation anglaise, qu'en appelant à elle les grands seigneurs de l'esprit, et le plus souvent en leur cédant le droit de diriger les affaires, le rôle de la bourgeoisie qui gouverne ne peut rester un seul instant douteux. Elle non plus ne peut vivre glorieuse et honorée, qu'en répudiant courageusement, et la médiocrité et la lassitude

Lui est-il bien difficile d'ailleurs d'attirer toujours au parlement les plus illustres et les plus dignes? Loin de là, mais encore faut-il qu'elle remplisse vis-à-vis d'eux une double condition. D'abord, les gens de talent sont fiers, ils ne veulent pas s'offrir à tout propos ni à tout venant. Il faut savoir les trouver, et aussi savoir les estimer : on en a vu se retirer pour toujours de la vie politique, parce qu'ils n'y avaient rencontré que des déboires de toute sorte, à commencer par l'ingratitude de leurs amis. Ensuite, il arrive que des hommes de grand talent soient sans fortune, et s'ils se dévouent aux affaires publiques, ils trouvent naturel qu'en retour les affaires publiques leur donnent le moyen de vivre.

A ce dernier point de vue, par quels moyens le parlement

nombre de 30, ni les 28 pairs d'Irlande qui sont nommés à vie; ni les 16 pairs d'Écosse, qui sont élus à chaque renouvellement du Parlement, c'est-à-dire tous les sept ans. *Droit anglais*, par Alexandre Laya, t. I, p. 124. Paris, 1850.

(1) *Dietrichsen and Hannay's Royal Almanack.*

belge peut-il rester véritablement la tête de la nation? Lui suffirait-il de voter le rappel tout au moins partiel de la loi sur les incompatibilités parlementaires? Ce serait à vrai dire l'utile réparation d'une faute que chacun aperçoit aujourd'hui. Mais si, comme nous le pensons, il est besoin d'un remède plus énergique, pourquoi les Chambres ne reviendraient-elles pas à une idée déjà vieille, la création d'un conseil d'État (1). Ce conseil pourrait mener à bonne fin la codification des lois et des règlements que tant de gouvernements divers nous ont légués, et qui se trouvent quelquefois être fort peu en harmonie avec les principes fondamentaux de nos institutions. Il prêterait aux réformes le concours de son expérience, aiderait aux améliorations morales et matérielles en les plaçant au-dessus des rivalités politiques, en un mot soutiendrait les ministres dans leur mission de haute tutelle gouvernementale. A un corps de ce genre, corps choisi de jurisconsultes, d'orateurs, d'hommes politiques, nous apercevons de grands avantages, si, bien entendu, il était basé sur les larges principes de notre Constitution. La Belgique ne s'accommoderait guère, par exemple, d'un système fort en honneur en

(1) Une loi instituant un conseil d'État a été discutée et votée par le Sénat en 1834. Elle est restée oubliée jusqu'en 1844. Texte du projet, *Moniteur* de 1834, n° 49; vote, *Moniteur*, n° 136. Le rapport de la section centrale de la Chambre des représentants, déposé le 29 mars 1844 seulement, repousse la loi du Sénat. *Moniteur* de 1844, n° 91. En 1857, la proposition de créer un comité consultatif de législation et d'administration, c'est-à-dire une sorte de conseil d'État, a été faite au Sénat par MM. le prince de Ligne, Forgeur, Savart et le baron d'Anethan. Cette proposition a été adoptée par 18 voix contre 15 (séance du 20 mars 1857, *Annales*, 1856-1857; Sénat, p. 94 à 132), malgré l'opposition du ministère.

France, système faisant de chaque fonctionnaire public un petit despote inviolable, tant que le conseil d'État ne déclare pas qu'il peut être poursuivi devant les tribunaux (1).

Le conseil d'État avec différents grades et différents émoluments pourrait devenir une carrière pour quelques-uns de ceux qui aspirent à la vie politique. D'une part, il aplanirait la route vers le parlement, par les fortes études qu'il nécessiterait, études qui d'avance désigneraient ses membres aux suffrages des électeurs; d'autre part, il recueillerait les représentants qui, après avoir brillé d'un incontestable éclat dans l'enceinte législative, s'en seraient vus écartés par un caprice de scrutin.

Nous n'avons ici ni l'autorité, ni l'espace suffisants pour examiner les moyens de mettre en œuvre une semblable institution (2). Toutefois, à ceux qui nous accuseraient d'avoir soulevé une question ardue, difficile, sans apporter pour la résoudre une solution complète, à ceux-là nous serions en droit de répondre, que ce qui peut arriver de pis dans un pays libre, c'est de voir le parlement perdre de ses forces aux yeux de tout le monde, sans que personne tente rien pour l'empêcher.

(1) Constitution française de l'an VIII, art. 75. Laferrière, *Droit public et administratif*, p. 626, liv. III, titre unique, chap. III.

(2) Sur l'organisation du conseil d'État en France, voy. Merlin, *Répertoire*, v° *Conseil d'État;* Vivien, *Études administratives*, pag. 269. 1845; Rodolphe Dareste, *Du contentieux administratif en France. Le conseil d'État. Revue historique de droit français et étranger*, t. I, p. 239. La dernière organisation du conseil d'État en France date du décret des 25 janvier-18 février 1852. Dalloz, *Périodique*, 1852, 4e partie, p. 45. Dans son ouvrage *Du gouvernement représentatif en Belgique*, M. E. Vandenpeereboom recommande l'adoption d'un conseil d'État, tome I, p. 197.

CHAPITRE IV.

L'INSTRUCTION MOYENNE.

« Celui qui est maître de l'éducation peut changer la face du monde, » a dit Leibnitz. C'est la meilleure réponse à ceux qui affirment qu'en matière d'enseignement, le seul devoir de l'État soit d'ouvrir la lice à tous les efforts, à toutes les concurrences de l'industrie particulière, sans prendre lui-même aucune part au combat. Le public des écoles n'est-il pas la société future, et par conséquent le régulateur futur de l'État lui-même? En abandonnant au hasard l'instruction de ceux qui seront un jour des citoyens, un gouvernement commet la plus triste, la plus irréparable des imprudences, et parce qu'il n'a pas la certitude que l'instruction sera donnée dans le pays entier, et parce qu'il doit être sûr, au contraire, qu'elle sera donnée fort mal en beaucoup d'endroits, par suite à une grande partie de la nation.

En notre temps, où la liberté a eu ses triomphes, mais a eu

aussi ses débauches, il n'est pas de principe qui n'ait été contesté, il n'est pas de sophisme ridicule qui n'ait eu ses adeptes et ses défenseurs. Les antiques barrières de l'autorité et du droit divin ont été maintes fois franchies, et il ne sert plus à rien aujourd'hui de les proclamer infranchissables. La propriété et la famille elle-même, ces terrains sacrés, n'ont pas toujours eu le privilége de demeurer à l'abri des attaques. Contre les coalitions de l'ignorance et du mensonge, il serait triste que la société moderne fût demeurée sans moyen de défense. Par bonheur il n'en est rien. Elle conserve une arme irrésistible, et qui à la longue amène le triomphe certain de la vérité; cette arme, c'est la science, le raisonnement, l'expérience des siècles passés mis à la disposition de tous, en d'autres termes l'instruction publique.

La nécessité de l'instruction publique est née tout naturellement de cette grande œuvre de rénovation générale qui s'appelle la Révolution française. D'une part, aux idées de faveur et de naissance, le mouvement de 1789 a substitué les idées de travail et de valeur personnelle; d'autre part, il a remplacé la corporation exclusive et routinière par l'effort isolé des individus. L'instruction publique devenait le plus utile auxiliaire pour ces principes. Apportant au mérite la facilité de se développer et le droit de sortir de toutes les conditions, elle l'élevait véritablement par lui-même, montrait le ridicule et le suranné des priviléges, donnait enfin aux institutions nouvelles la certitude d'être pratiquées avec succès dans l'avenir.

Dès 1791, l'assemblée constituante décrétait « la création d'une instruction publique, commune à tous les citoyens, et

gratuite pour ce qu'il leur est essentiel de savoir (1). » En 1792, Condorcet exprimait cet axiome qui devait devenir la base de la législation sur la matière : « L'instruction publique est un devoir de la société à l'égard des citoyens. » « En général, disait-il, la portion pauvre de la société a moins des vices que des habitudes grossières et funestes à ceux qui les contractent. Une des premières causes de ces habitudes vient du besoin d'échapper à l'ennui dans les moments de repos, et de ne pouvoir y échapper que par des sensations, et non par des idées (2). » Nous doutons fort que depuis on ait pu dire mieux que Condorcet, afin d'établir cette noble nécessité morale de faire descendre l'instruction dans toutes les classes.

Le décret du 29 frimaire-5 nivôse an II (3), continuant la pensée de la Constitution de 1791, met à la charge de la république le payement des instituteurs et des institutrices (art. 4). Il établit en même temps l'obligation pour les pères, mères, tuteurs et curateurs d'envoyer leurs enfants et pupilles aux écoles du premier degré d'instruction (art. 6). Le manquement à cette injonction est puni comme l'acte d'un mauvais citoyen (art. 9). La république, on le voit, sentait si impérieusement la nécessité de l'instruction publique, qu'elle y puisait jusqu'au droit de sanctionner d'emblée l'enseignement obligatoire. La Constitution du 5 fructidor an III (4)

(1) Constitution du 3-17 septembre 1791, tit. Ier, 3o § 12.

(2) Rapport sur l'organisation générale de l'instruction publique, par Condorcet (20 et 21 avril 1792); *Bibliothèque de l'homme public*, t. IX, 1re année. Paris, 1793.

(3) 19-25 décembre 1793.

(4) 22 août 1795.

consacre son titre X à l'instruction publique. Outre les écoles primaires, elle établit des écoles supérieures (art. 297). Un institut national est chargé de recueillir les découvertes, de perfectionner les arts et les sciences (art. 298). Deux mois après, la Convention nationale organise complétement l'instruction publique par les trois décrets du 3 brumaire an IV (1).

La république, tout en assumant l'obligation d'instruire la jeunesse, garantissait en partie les droits de la liberté de l'enseignement. La Constitution du 3-14 septembre 1791 proclame la liberté « de parler, d'écrire, d'imprimer et de publier ses pensées (2). » Dans son art. 1er, le décret du 29 frimaire-5 nivôse an II assure en termes exprès la liberté de l'enseignement (3). Toutefois, dans son art. 3, il exige de tout instituteur la production d'un certificat de civisme et de bonnes mœurs, nécessité qui, à cette époque de défiance à l'égard des amis de l'ancien régime, pouvait équivaloir pour eux à une interdiction presque complète du droit d'enseigner. La plus grave atteinte portée par le régime républicain à la liberté de l'instruction est celle qui résulte de la loi du 18 août 1792. Cette loi ordonne la fermeture de tous les établissements occupés par des corporations ecclésiastiques, sans en excepter celles qui s'occupent d'instruire la jeunesse (4).

(1) 25 octobre 1795.

(2) Titre Ier, 3° § 4.

(3) Le même principe est encore consacré par la Constitution du 5 fructidor an III, art. 300.

(4) Préambule de cette loi, et son titre Ier, art. 4.

Jetons un coup d'œil sur l'enseignement public pendant l'époque du consulat et de l'empire.

Le 11 floréal an x (1), Bonaparte décrète la réorganisation de l'enseignement. Au-dessus des écoles primaires et secondaires, viennent se placer les lycées, instituts supérieurs du second degré, destinés d'une manière particulière à l'enseignement des langues anciennes, de la rhétorique, de la logique, de la morale et des éléments des sciences mathématiques et physiques (art. 10, titre IV) De nombreuses écoles spéciales pour l'enseignement supérieur sont créées ou complétées (titre V).

A partir du décret du 11 floréal, le caractère imprimé par Napoléon à l'enseignement n'est autre chose que le fidèle reflet de ses vues politiques. D'un côté, l'empereur veut précipiter la France dans tous les enivrements de la conquête. Aussi, s'emparant des jeunes intelligences, s'attache-t-il à développer chez elles l'amour de la guerre et de ses gloires bruyantes. Les lycées reçoivent une organisation militaire (2), le signal de tous les exercices s'y donne au son du tambour, les collégiens apprennent à manier le fusil, tandis que la lecture solennelle des bulletins de la grande armée enflamme déjà leurs jeunes âmes, et les fait par avance aspirer aux batailles. D'un autre côté, en signant le concordat, l'empereur donne à la religion catholique une position privilégiée.

(1) 1er mai 1802.

(3) Arrêté du 25 prairial an xi (10 juin 1803), spécialement les art. 66, 68, 78 et 93. Tableau historique de l'instruction secondaire en France, par Kilian, cité déjà par Th. Juste, *Histoire de l'instruction publique*.

Devenue le protégé de l'État, le culte a sa place marquée dans l'instruction publique. Le décret du 11 floréal an x ne parle pas, il est vrai, de l'instruction religieuse dans les colléges, mais quelques jours avant la publication de ce décret, Portalis se rend le fidèle interprète de la pensée intime du souverain, quand il dit : « Il faut prendre la religion pour base de l'éducation. » En effet, le décret d'organisation de l'enseignement répare l'oubli du décret de floréal et porte : « Un aumônier sera attaché à chaque lycée, et sera chargé de tout ce qui est relatif aux exercices de la religion (1). » Enfin, la vive répulsion de Napoléon pour tout mouvement intellectuel qui ne fût pas le serviteur patient de ses volontés, lui fait jeter en 1806 les bases de cette université impériale qui est restée en France la tête et la directrice suprême de l'instruction. La nécessité d'un diplôme de l'université pour l'exercice de la profession d'instituteur est le dernier coup porté par l'empire à l'indépendance de l'enseignement (2).

Sous le gouvernement hollandais, la Belgique devait retrouver les mêmes défiances à l'égard de l'enseignement libre. L'art. 226 de la loi fondamentale s'exprime ainsi « L'instruction publique est un objet constant des soins du gouvernement. » Le roi Guillaume interpréta cet article en ce sens, que ses soins pour l'instruction publique devaient se marquer principalement par beaucoup d'ardeur à entraver l'instruction privée. L'arrêté du 25 juillet 1822 restreint aux

(1) Art. 100, décret du 21 prairial an x (10 juin 1803).

(2) Décret du 17 mars 1808, art. 3, et décret du 17 septembre 1808.

seuls agréés le droit d'ouvrir des écoles primaires (1). Celui du 14 juin 1825 ne permet l'établissement d'aucune école latine, collége ou athénée qu'avec l'autorisation et sous la surveillance du département de l'intérieur (2). Mais c'est contre l'enseignement par les corporations ecclésiastiques que le gouvernement accumule surtout les dispositions rigoureuses. Tandis que l'arrêté du 1er février 1824 étend aux membres des associations la nécessité de produire le diplôme imposé par les dispositions du 25 juillet 1822, l'arrêté du 14 juin 1825 s'attaque aux colléges du clergé, comme celui de 1824 s'était attaqué à son instruction primaire. D'une part, il ordonne la fermeture prochaine de tous les colléges non autorisés par l'État, et d'autre part il ne permet d'accorder une autorisation qu'à certaines écoles latines, et seulement à des écoles civiles (3). Enfin, un second arrêté du 14 juin 1825 termine la liste des hostilités du gouvernement hollandais contre la liberté de l'instruction, en décrétant l'établissement d'un collége philosophique. Cette création (4) donnait à l'État et à lui seul, le droit de diriger l'éducation des ministres du culte catholique. Le clergé ne se méprit pas aux intentions du gouvernement à son égard : le collége philosophique n'était pas une marque de sollicitude exagérée pour le culte, c'était la mise en suspicion officielle du catholicisme et de ses prêtres. Le retour partiel à la liberté de l'enseignement,

(1) Art. 3 1o.
(2) Art. 2 et 4.
(3) Art. 5.
(4) Arrêté du 14 juin 1825, art. 14, § 2; arrêté du 14 août 1825.

consacré par l'arrêté du 27 mai 1830, ne parut plus qu'une concession tardive, impuissante à calmer les ressentiments que la maison d'Orange avait imprudemment excités.

A la Constitution du 7 février 1831 revient l'honneur d'avoir accueilli les deux principes de la liberté absolue de l'enseignement, et de l'instruction publique donnée aux frais de l'État et réglée par la loi (art. 17). Quant au premier de ces principes, la Constitution belge, réagissant contre le système de Napoléon et contre celui de Guillaume, est retournée aux prescriptions les plus larges du droit naturel. Plus généreuse que la république de 1791, elle n'a conservé de rancunes ni de défiances contre aucune classe de citoyens. L'instruction publique donnée aux frais de l'État a été réglée par des lois successives; l'organisation de l'enseignement supérieur date du 27 septembre 1835; celle de l'enseignement primaire, du 23 septembre 1842, et celle de l'enseignement moyen, du 1er juin 1850. Cette dernière est par conséquent la seule que notre point de départ nous permette d'examiner en détail.

Au point de vue de l'influence de l'enseignement sur la direction des esprits, et, par suite, sur les idées politiques d'une nation, l'instruction moyenne est, à n'en pas douter, d'une importance majeure. Elle remplit en effet l'office d'instruction supérieure pour la plupart des citoyens à qui appartient le droit de vote, et pour une grande partie de ceux que l'élection appelle à diriger les affaires de la commune, de la province ou de l'État. Pour les jeunes gens même qui peuvent aborder l'instruction universitaire, l'enseignement moyen

constitue, non pas une simple préparation, mais un long précédent, qui règne sur l'avenir de l'esprit, devient presque forcément la base de toute son activité future et décide déjà de l'homme, en formant l'adolescent.

Si telle est l'importance de l'instruction moyenne, il est un fait capital qui doit fixer un moment notre attention : malgré le projet de loi sur l'instruction publique, déposé par M. Rogier en 1834 et qui comprenait l'instruction moyenne, malgré quelques mesures, qui en 1840 ont marqué l'intention des libéraux de restituer au gouvernement sa part d'influence sur l'enseignement moyen (1), cet enseignement est resté entre les mains de l'industrie privée jusqu'en 1850, c'est-à-dire pendant une période de vingt années. Quelles ont été les conséquences de cette longue abstention de la part de l'État? Citons l'exposé des motifs de la loi de 1850 (2). De 1830 à 1836, dit cet exposé, « la plupart des communes laissent à l'évêque la disposition de l'établissement qui leur appartenait sous le patronage du gouvernement. » De 1836 à 1840, « la commune et le clergé sont les seuls éléments actifs dans le champ de l'instruction moyenne et primaire. » Depuis 1840, « le clergé seul demande aux communes de l'admettre au partage de leurs droits sur l'instruction moyenne, et ce partage est presque toujours l'absorption de l'autorité communale. » Complétons ce tableau de l'instruction moyenne,

(1) Revendication du droit d'inspection. Circulaire du 4 juillet 1840. Conditions imposées à l'octroi de subsides aux établissements d'instruction moyenne. Circulaire du 31 mars 1841.

(2) *Annales parlementaires*, 1849-1850, p. 775.

d'après un auteur catholique. « Vers la fin de 1830, dit M. Crétineau-Joly, quand la paix commença à renaître dans les esprits, les jésuites sentirent qu'ils devaient se rendre au vœu de la Belgique (1). » Le même auteur raconte avec enthousiasme comment, de 1830 à 1835, la compagnie de Jésus est parvenue à couvrir le pays de ses établissements. Il ajoute : « Les nonces du Saint-Siége, Fornari et Pecci, les évêques, la haute magistrature et les pouvoirs législatifs secondaient le mouvement imprimé par les jésuites (2). » C'est là une affirmation que nous n'avons pas le droit de contredire, puisqu'il est trop évident que le parti catholique n'a rien tenté de sérieux pour disputer aux jésuites le terrain de l'instruction moyenne. D'un côté, une partie des colléges communaux, découragés par le peu d'appui qu'ils trouvent chez le gouvernement, entravés par la faiblesse des ressources locales, se réfugient sous l'aile du clergé, en se mettant, ou peu s'en faut, à sa discrétion. D'un autre côté, les colléges de la société de Jésus prospèrent, il faut le dire, d'une façon merveilleuse. Qu'on ait pu quelquefois se tromper sur la conduite et sur les aspirations des jésuites, cela n'est pas impossible. Il est cependant fâcheux pour leur réputation d'amis du pouvoir civil, qu'ils se soient fait expulser, à toutes les époques, d'un grand nombre des pays où ils avaient fondé des établissements (3). En 1762 le parlement de Paris, les condamnant, après la

(1) Crétineau-Joly, *Histoire de la Société de Jésus*, t. VI, p. 424.

(2) Crétineau-Joly, t. VI, p. 425.

(3) Rapport du ministre des cultes, prince Galitzin, précédant le décret qui expulse les jésuites de Russie (13 mars 1820). La lettre du pape Clément XIV rap-

plupart des parlements de France, définit leur institut avec une grande netteté. « C'est, dit-il, un corps politique, dont l'essence consiste dans une activité continuelle pour parvenir par toutes sortes de voies, directes et indirectes, sourdes et publiques, d'abord à une indépendance absolue et successivement à l'usurpation de toute autorité (1). »

En 1825, les catholiques belges, eux aussi, semblent se souvenir que certains ouvrages composés par des jésuites ont le tort d'avoir été condamnés par plusieurs papes comme portant atteinte à l'orthodoxie ou à la morale (2). Peu rassurés sur une compagnie qui a pu s'approprier de semblables publications et s'en rendre responsable en les autorisant d'une manière spéciale (3), les catholiques belges n'hésitent pas à qualifier les jésuites de *dangereux* (4). Nous n'avons pas besoin d'aller aussi loin : on ne se pardonne de pareilles duretés qu'entre intimes. Disons cependant que la loi de 1850 nous paraît avoir le caractère d'une véritable réparation accordée à l'influence civile. Nous conservons un inaltérable respect pour la liberté de l'enseignement ; mais si la consé-

pelle le fait pour les pays catholiques : « Quelques-uns des monarques catholiques, dit cette lettre, ne voyant pas d'autres moyens de détourner l'orage qui menaçait de destruction leur Église, se virent obligés d'expulser les jésuites de leurs États. »

(1) Arrêt du parlement de Paris, 6 août 1762.

(2) DE RAVIGNAN, de la Compagnie de Jésus, *De l'existence et de la société des jésuites*, p. 216, 7e édition.

(3) « Nos constitutions soumettent à un examen et à une autorisation préalables tous les livres qu'un religieux de la société voudrait publier. » DE RAVIGNAN, p. 140.

(4) *Histoire du royaume des Pays-Bas*, par M. DE GERLACHE, t. II, p. 80 ; *Histoire de la Société de Jésus*, par M. CRÉTINEAU-JOLY, t. VI, p. 108.

quence manifeste, inévitable, de cette liberté est de remettre l'instruction publique aux mains de la puissance religieuse, le gouvernement ne nous semble plus avoir le droit de s'abstenir. En définitive, il est le représentant d'une société qui ne veut plus et ne doit plus dépendre de la société ecclésiastique.

Arrivant aux principes de la loi sur l'enseignement moyen (1), constatons d'abord les distinctions qu'elle a cru devoir consacrer. Cette loi s'occupe de deux grandes catégories d'établissements, ceux du gouvernement d'une part, ceux de la commune ou de la province d'autre part. Les premiers comprennent les écoles moyennes supérieures ou athénées royaux, au nombre de dix et les écoles moyennes inférieures, au nombre de cinquante (2). Ces établissements sont dirigés par l'État, mais avec le concours de l'autorité communale, de la manière que nous verrons plus loin. Les seconds (établissements de la commune ou de la province) se subdivisent en trois classes, selon qu'ils dépendent de l'État d'une manière plus ou moins étroite : tantôt ils reçoivent des subsides du gouvernement, tantôt ils restent exclusivement à la commune ou à la province, tantôt enfin ils n'obtiennent qu'un simple patronage communal (3).

Ces trois classes d'institutions ont d'abord des obligations

(1) Loi du 1er juin 1850. Présentation le 14 février 1850; rapport au nom de la section centrale, par M. Dequesne, le 6 avril; adoption le 4 mai, par 75 voix contre 25, 1 abstention. Rapport au Sénat, par M. Dindal, le 21 mai; adoption le 30 mai, par 32 voix contre 19.

(2) Art. 1, 2 et 3. Exposé des motifs, *Annales*, 1849-1850, p. 777.

(3) Titre III, chap. I, II et III.

communes vis-à-vis du gouvernement; elles sont tenues de se soumettre au régime d'inspection établi par lui (1), et de prendre part à un concours général et annuel (2).—De plus, les établissements communaux et provinciaux s'engagent à ne recevoir comme professeurs que les gradués admis dans les établissements de l'État (3). — En dernier lieu, pour être subsidiées, les institutions de la commune ou de la province se soumettent à des conditions plus strictes. Le programme d'études est le même que celui du gouvernement. Les livres, les règlements intérieurs, le programme des cours, le budget et les comptes sont forcément soumis à l'approbation supérieure (4).

Par une sorte de réciprocité, l'influence du pouvoir communal est loin de disparaître dans les établissements de l'État. La loi de 1850, par son art. 11, établit un bureau d'administration près de chaque établissement du gouvernement. Par son art. 12, elle arrête le personnel de ce corps administratif, de telle manière que la commune doit nécessairement y trouver la prépondérance. En effet, il se compose, d'abord du collége des bourgmestre et échevins au complet, ensuite de quatre membres au moins, et de six au plus, nommés par le gouvernement, mais sur la présentation du conseil communal (5).

(1) Art. 32, 33 et 34 sur l'inspection et le conseil de perfectionnement.

(2) Art. 36.

(3) Art. 10, 31 et 37.

(4) Art. 29.

(5) Le projet primitif faisait moins de concessions à la commune. *Annales*, 1849-1850, p. 781. Discours et amendements de M. Loos, p. 1387. Séance du 4 mai.

Quant aux attributions du bureau administratif, elles sont d'une extrême importance. Outre qu'il a mission de dresser le projet de budget et les comptes dans chaque établissement, outre qu'il prépare le projet de règlement intérieur et en surveille l'exécution, il est investi de certains droits qui introduisent son influence permanente jusque sur la direction intellectuelle de l'enseignement. Il fait ses observations sur les livres à employer, donne son avis sur la nomination des professeurs et peut même se charger de faire des présentations au gouvernement (1).

La loi de 1850, on l'aperçoit clairement, n'a en aucune façon déshérité la commune de la surveillance qu'elle est en droit d'exercer sur l'instruction moyenne. L'enseignement de l'État ne peut vivre prospère, qu'à la condition de ne jamais heurter l'esprit des localités dans lesquelles il s'établit. Il est certain du succès, s'il intéresse largement ces localités à la responsabilité de sa direction et, par suite, aux chances heureuses ou malheureuses de son avenir. De la part de l'État, c'est toujours une œuvre pleine d'habileté et de sagesse, que de rattacher ainsi les progrès, les nécessités, les efforts modernes, aux vigoureuses institutions d'un autre âge. A travers les temps, la commune belge nous apparait comme l'organe autorisé, naturel de tous les griefs, comme le refuge perpétuel de la légalité contre les envahissements du despotisme. On peut lui appliquer avec exactitude ces paroles de Mirabeau sur les municipalités de l'ancienne France : « Elles sont,

(1) Art. 13. — Explications de M. le ministre de l'intérieur; séance du 1er mai.

disait-il, la base de l'état social, le salut de tous les jours, la sécurité de tous les foyers, le seul moyen possible d'intéresser le peuple entier au gouvernement et de garantir tous les droits. » Moins heureuse que nous, la France a sacrifié sa spontanéité et son existence communales à son fanatisme singulier pour la centralisation la plus absolue. La concentration de toute autorité entre les mains du pouvoir central, Paris absorbant la France entière et étendant sur elle l'unique volonté de ses agents, est-ce bien là le pouvoir fort, comme l'assurent quelques publicistes ? Ne pourrait-on pas dire avec plus de justesse que c'est le pouvoir isolé au milieu de la nation, c'est-à-dire agissant, parlant pour elle, obéi partout sans murmures ; jusqu'au triste jour où il se trouve abandonné, sans remords ni regrets, par un peuple déshabitué des affaires de l'État par l'oubli forcé des affaires de la commune, et qui tranquillement regarde agir la capitale quand il plaît à celle-ci de faire une révolution.

Il nous reste à traiter une question qui, en Belgique, a soulevé d'ardentes controverses, celle de l'instruction religieuse dans l'enseignement de l'État.

Dans tout pays où le gouvernement s'est associé le culte, soit d'une manière directe, en adoptant une religion d'État, soit d'une manière indirecte, au moyen, par exemple, d'un concordat avec le Saint-Siége, il y a, nous le reconnaissons volontiers, une sorte de présomption en faveur de l'instruction religieuse à donner par les soins de l'État dans son propre enseignement. La position dépendante de la religion vis-à-vis du pouvoir civil, rend d'ailleurs l'intervention des ministres

du culte facile à obtenir et d'une régularité assurée dans son exercice. La religion ne peut refuser son concours au gouvernement, qu'en rompant la convention qui l'attache à lui, et en s'exposant du même coup à perdre tous les avantages d'une position privilégiée.

Depuis 1830, la Belgique, entrant dans une voie nouvelle, a placé tous les cultes complétement en dehors de l'action du pouvoir. Le gouvernement n'a plus, ni le droit de connaître ou de contrôler leurs doctrines, ni la faculté d'être pour quelque chose dans la nomination ou dans l'installation de leurs ministres (1). Si la Constitution belge a laissé le traitement de ces ministres à la charge de l'État, c'est là, nous croyons l'avoir démontré, une mesure prudente que certaines circonstances expliquent et justifient, mais qui n'a pu avoir pour effet d'entraîner, en faveur d'aucun culte, l'approbation de ses doctrines et de sa conduite par le gouvernement (2). L'enseignement religieux donné au nom de l'État ne trouve donc dans notre Constitution aucun principe qui le rende naturel et le justifie par avance. D'un autre côté, la religion est évidemment tout à fait libre à l'égard de l'État. Les mandements de certains de nos évêques ont parfois eu soin de le prouver par la violence impunie de leurs protestations contre certains actes du gouvernement. En dehors de ses convenances personnelles, le culte n'est donc aucunement obligé de satisfaire aux désirs exprimés par l'État, bien qu'ils paraissent légitimes et utiles à la société. Il faut en conclure qu'en Belgique la

(1) Art. 16 de la Constitution.

(2) Voir notre chapitre Ier.

loi s'avance imprudemment si elle reconnaît l'enseignement religieux comme partie essentielle de l'instruction publique. Elle s'expose à deux dangers : ou bien à rester inexécutée, dans le cas où, pour des raisons qu'ils peuvent garder secrètes, les membres du clergé refusent de donner l'instruction religieuse dans les établissements de l'État; ou bien à faire enseigner la religion par des professeurs non ecclésiastiques, sans contrôle de l'autorité cléricale, ce que certains cultes désapprouvent, comme pouvant porter atteinte à la pureté de leurs doctrines (1), et ce qui expose le gouvernement à se faire condamner comme hérésiarque dans la personne de ses professeurs. En admettant l'instruction religieuse comme partie essentielle de l'enseignement de l'État, la loi se livre donc elle-même au bon vouloir absolu des ministres de la religion. Le pouvoir législatif subordonne le gouvernement, qui doit exécuter la loi, à la volonté peut-être poliment exigeante, peut-être même obstinément négative d'une société particulière qui s'appelle le clergé. Quelle que soit l'influence légitime que l'on veuille supposer à cette société, quels que soient le désintéressement et l'amour du bien dont on veuille la croire animée, elle demeure une simple agrégation d'individus et la volonté légale ne peut s'exposer à dépendre d'elle, qu'en abdiquant, au profit de quelques-uns, une portion de l'autorité souveraine, de la suprématie exercée au nom de tous.

Comment la loi de 1850 a-t-elle résolu le problème de

(1) Voir la 2e lettre de S. É. le cardinal-archevêque de Malines à M. le ministre de l'intérieur, 8 janvier 1851.

l'instruction religieuse? — Voici comment s'exprime son art. 8 :

« L'instruction moyenne comprend l'enseignement religieux.

« Les ministres des cultes seront invités à donner ou à surveiller cet enseignement dans les établissements soumis au régime de la présente loi.

« Ils seront aussi invités à communiquer au conseil de perfectionnement (1) leurs observations concernant l'enseignement religieux. »

L'art. 8 primitif n'était formé que du second paragraphe de la disposition actuelle. Il avait donné lieu à de vives critiques de la part des catholiques. En section centrale, un membre de la minorité attaquait en ces termes l'insuffisance du projet : « Contrairement à ce qui est proclamé et pratiqué dans tous les pays, les auteurs et les défenseurs du projet de loi n'entendent pas reconnaître que l'enseignement religieux fait partie intégrante et essentielle de l'enseignement public donné aux frais de l'État ; ils réservent même positivement pour le gouvernement la faculté de ne pas faire donner du tout l'enseignement religieux. Il en résulte que le gouvernement peut méconnaître l'un des devoirs les plus sacrés qui lui soient imposés dans l'intérêt de la société, et cela dans l'organisation de l'instruction publique, c'est-à-dire au nom

(1) Ce conseil, établi par un arrêté du 10 avril 1849, n° 210, voit ses attributions réglées par la loi du 1er juin 1850, art. 33. Son organisation est du 16 février 1852, n° 57.

de toute la société (1). » Dans la discussion publique, M. Dechamps exprimait encore plus énergiquement l'opinion de son parti. « Nous voulons, disait-il, qu'au frontispice de la loi, l'enseignement religieux soit inscrit comme matière essentielle (2). » Sans reconnaître la nécessité impérieuse d'un enseignement religieux dans l'instruction moyenne, le § 1er de l'art. 8 a évidemment eu pour but de donner une satisfaction partielle aux réclamations de la minorité. En effet, si « l'instruction moyenne comprend l'enseignement religieux, » le gouvernement est mis en demeure d'obtenir le concours de l'Église, à moins de négliger, sur un point, l'exécution de la loi. Pour amener le clergé à donner l'instruction religieuse dans les établissements de l'État, le gouvernement peut-il lui faire des promesses et des concessions? Quelles concessions sont compatibles avec les devoirs de la puissance civile? Questions irrésolues et qui devaient rester une des vives préoccupations de l'avenir. Dans la discussion de 1850, le gouvernement indiquait, il est vrai, la difficulté, mais sans en faire présumer la solution. « Supposons que le clergé refuse son concours, disait M. le ministre de l'intérieur, qu'arrivera-t-il? Le gouvernement avisera. » En introduisant l'instruction religieuse dans la loi de l'enseignement moyen, le parti libéral cédait à un désir sincère de modération, et posait un acte de courtoisie à l'égard de ses adversaires politiques. Malheureusement l'expérience est venue démon-

(1) Observations sur le rapport de la section centrale, insérées dans le rapport de M. Dequesne. *Annales*, 1849-1850, p. 1059.

(2) Séance du 23 avril 1850. *Annales*, 1849-1850, p. 1245.

trer l'inutilité d'une concession, qui établissait la lutte permanente des prétentions religieuses contre l'indépendance et la dignité du pouvoir civil. Après de longs et vains efforts d'arrangement, la convention d'Anvers est enfin conclue; mais elle se voit presque généralement repoussée, tantôt par les conseils communaux, tantôt par le clergé catholique, faisant du renvoi de certains professeurs, la condition de son entrée dans un établissement de l'État (1). Née en 1854 (2), cette convention peut être « considérée à peu près comme une lettre morte (3), » dès 1859. Ne faut-il pas en conclure que l'article 8 se trouve dans la catégorie de ces dispositions législatives dont l'exécution est jugée presque impossible ?

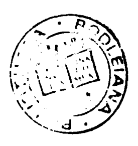
Mais faisons abstraction des difficultés que l'enseignement religieux donné par l'État a pu rencontrer sur sa route, et demandons-nous si, considéré en lui-même, cet enseignement revêt le caractère de l'utilité générale, qui lui est indispensable pour figurer dans la loi.

Sans nous inquiéter du reproche d'être l'ennemi de la religion, reproche trop souvent encouru de droit, par ceux qui n'ont pas voulu admettre Dieu pour une question de politique, avouons que la religion ne nous paraît pas retirer le moindre avantage de la faculté de devenir un cours professé dans

(1) Explications de M. le ministre de l'intérieur, séance du 23 novembre 1854. *Annales*, 1854-1855, p. 107 et 109. Discours de M. de Theux, séance du 13 février 1856. *Annales*, 1855-1856, p. 581.

(2) Convention d'Anvers; arrêté du 5 avril 1854, n° 142. Voir notre chapitre VII.

(3) Déclaration faite à la Chambre par M. le ministre de l'intérieur, Ch. Rogier, le 20 janvier 1859. *Annales*, 1858-1859, p. 361.



une institution de l'État. De la part des prêtres, il est au contraire certaines répugnances et certains regrets qui nous sembleraient naturels. Pourquoi, pourraient-ils dire, nous faut-il sortir de nos églises pour enseigner notre loi divine? Dans le temple, tout est silence et recueillement, tout rappelle le Dieu dont nous sommes les ministres, tout affirme la hauteur de notre mission. En pénétrant dans l'école, nous aliénons notre prestige et nous nous confondons volontairement avec les professeurs vulgaires, nous qui enseignons la science de l'éternité. La religion, qui s'appuie sur les mystères et sur les miracles, qui invoque la révélation divine, que vient-elle faire parmi les connaissances humaines, froides, rigoureuses, exactes, comme l'analyse et l'observation? A la science, l'empire de la raison et de l'esprit; à la religion, la mission de régner par la foi et de s'adresser au cœur de l'homme. — Certes ce n'est pas de l'instruction publique que l'enseignement de la religion peut dépendre Sa place est marquée dans une sphère plus intime, plus accessible à toutes les délicatesses, celle du foyer domestique. La famille conserve la mission de parler aux sentiments, de diriger la conscience de l'enfant et de prendre soin de son âme. En dehors de l'instruction proprement dite, l'État se reconnaît sans puissance et sans utilité réelle. C'est là une vérité que la loi de 1850 consacre elle-même dans sa conséquence la plus rigoureuse, en déclarant que les institutions de l'État ne peuvent recevoir que des externes (1).

(1) Art. 4.

La prospérité de l'enseignement religieux dépend-elle, du reste, de son adoption par l'État? Qui oserait le prétendre en Belgique? Le culte n'y possède-t-il pas et liberté et richesses? Manque-t-il de prêtres, d'églises, de couvents ou d'institutions enseignantes? Avec tant de moyens de se produire et de parler aux fidèles, le culte ne néglige pas, à coup sûr, son premier devoir, qui est en même temps son premier intérêt, le soin de propager ses doctrines. L'enseignement religieux existe partout. La religion se plaint-elle d'être trop peu suivie et de ne pas exercer assez d'influence sur les citoyens? Mais alors on a le droit de lui demander quel est son but en pénétrant dans les institutions du gouvernement. Ce but n'est-il pas de rechercher le patronage officiel comme un moyen indirect d'agir sur les consciences; n'est-il pas de produire le gouvernement comme le soutien de certaines doctrines religieuses et comme l'adversaire de l'indifférence qui se manifeste ou peut un jour se manifester à leur égard? En prenant un pareil rôle, l'État accepterait une responsabilité d'autant plus lourde, qu'il ne conserverait contre elle aucune garantie ni aucune défense. Vis-à-vis des exagérations, des mensonges, des abus dont la religion est quelquefois le prétexte, le gouvernement reste muet. N'est-ce point assez? Faut-il qu'il adopte et qu'il approuve aveuglément ce qu'il n'a point le pouvoir de connaître et couvre ainsi du pavillon national ce qu'il devrait condamner s'il avait le droit de s'ériger en juge?

Pour entraîner l'État dans une telle entreprise, on en masque les dangers par un aphorisme ingénieux : « La religion, dit-on, est nécessaire à la société. » Si cet axiome est

admis avec toutes ses applications pratiques, s'il s'interprète en ce sens, que le corps social doit recourir aux ministres de la religion comme à des guides précieux, indispensables, sans lesquels rien ne peut prospérer sur la terre, une pareille conviction suffit amplement non pas à introduire la religion dans l'enseignement de l'État, mais bien mieux, à lui donner la première place dans toutes les institutions, et dans tous les actes de la puissance publique. On arrive ainsi directement et sans peine à la théocratie la mieux constituée. De la nécessité de la religion dans la société, il n'est possible de déduire raisonnablement qu'une seule conséquence : l'obligation pour l'État de n'entraver la religion en aucune manière, de la laisser librement s'adresser aux consciences. Ce devoir est évidemment rempli par l'État, lorsqu'il se conforme aux prescriptions généreuses de la Constitution belge.

Attribuer au culte l'honneur de certains avantages sociaux et de la prospérité morale d'un pays, c'est tomber dans une confusion, qui a toujours conduit aux erreurs les plus grossières, et parfois aux suites les plus sanglantes, quand les partisans de cultes différents réclamaient par les armes le droit exclusif de former les peuples à la vertu. Pourquoi chercher dans les religions, qui sont périssables et changeantes, le fondement de la morale, qui est éternelle? A toutes les époques, il est juste de le dire, les cultes ont adopté un grand nombre de vérités morales en les appropriant à leurs préceptes particuliers; mais la religion n'en demeure pas moins tout à fait distincte de la morale. Aspiration de l'homme vers un être supérieur, la première peut devenir la cause

d'une satisfaction intime, comme accomplissement d'un devoir de reconnaissance, elle peut apporter des consolations aux injustices de cette vie, par l'espoir de récompenses dans une vie future; mais elle n'est utile au corps social qu'indirectement en quelque sorte, et pour autant qu'elle enseigne la morale, non pas au point de vue de la sainteté, mais au point de vue de la société, ce qui peut ne pas être la même chose. Cela est si vrai, que personne aujourd'hui n'oserait soutenir l'utilité sociale d'une religion qui outragerait ouvertement la moralité publique, fût-ce sur un seul point. Qu'un culte paraisse l'émanation la plus certaine de la divinité, qu'il promette à ses fidèles des biens assurés dans un monde meilleur, qu'il adore le Seigneur dans les temples les plus magnifiques, avec les cérémonies les plus touchantes, ce culte n'échappera pas à la réprobation universelle, s'il s'avise de pratiquer l'impudicité, comme les bacchanales romaines, de recommander les sacrifices humains, comme l'ancienne religion des Gaulois, ou de vanter l'inquisition, comme le catholicisme à une époque où il avait perdu de vue ses véritables devoirs. Si c'est la connaissance et la pratique de la morale et non les croyances et les pratiques de la religion qui rendent à la société des services sérieux, pourquoi les établissements de l'État enseigneraient-ils la religion et non pas la morale?

Celle-ci paraîtrait-elle hostile à l'un des cultes pratiqués en Belgique? L'admettre un moment, c'est prétendre qu'il existe dans notre pays une communion religieuse assez imprudente, assez audacieuse, pour préférer ouvertement à l'intérêt de la morale un intérêt personnel de vanité et de

concurrence. L'enseignement de la morale peut exister sans porter aucune atteinte à la religion; deux faits nous en donnent la preuve assurée. En premier lieu, Napoléon lui-même a inscrit la morale au programme des cours donnés dans les lycées (1). A coup sûr, l'empereur ne voulait pas nuire à la religion, qu'il a restaurée en France et qu'il a mise au premier rang dans l'État. En second lieu, la morale est déjà enseignée en Belgique au nom du gouvernement. Les universités l'ont accueillie, et il n'est pas un clergé qui jusqu'ici ait trouvé juste de s'en plaindre. Appropriée à l'enseignement moyen, la science des devoirs ne peut nuire davantage à des principes religieux, qui bien au contraire doivent tous la prendre pour base de leurs efforts.

Y a-t-il nécessité actuelle que la morale soit l'objet d'un enseignement particulier dans l'instruction moyenne? La réponse à cette question dépend tout à la fois de la manière dont on apprécie l'enseignement de la morale, tel qu'il existe aujourd'hui par les différents cultes ou par l'instruction privée et de l'importance qu'on veut réserver à la famille dans l'éducation générale de l'enfant. Sans aborder ces objets, qui nécessitent de nombreuses appréciations de faits, contentons-nous d'avoir démontré que, dans les établissements de l'État, l'enseignement de la morale conserve trois grands avantages sur l'enseignement de la religion. Il est à la fois plus conforme aux principes de la Constitution belge; plus logique, au point de vue de l'utilité sociale qui en résulte; et enfin

(1) Décret du 11 floréal an x (1er mai 1802), art. 10.

plus pratiquement applicable, puisque, dans aucun cas, il ne peut donner lieu à la résistance systématique des personnes appelées à enseigner.

CHAPITRE V.

LA BANQUE NATIONALE.

Le titre le plus sérieux de l'époque moderne à l'admiration des temps futurs sera le prodige de ses efforts industriels et commerciaux, prodige véritable, en ce que ce ne sont plus seulement quelques villes, quelques provinces courageuses qui s'attachent à fabriquer et à répandre des produits chez leurs voisins. Carthage, Venise, les Flandres ont brillé tour à tour d'une splendeur commerciale dont le souvenir est arrivé jusqu'à nous, mais cette splendeur était isolée et n'éclairait, pour ainsi dire, qu'un coin du monde : elle devenait bien plus un exemple fameux, qu'un exemple suivi. De nos jours toutes les nations semblent s'être choisi un point d'honneur nouveau, et le moins stérile des points d'honneur, celui de se vaincre l'une l'autre en activité productrice.

La production, qu'elle soit agricole, manufacturière ou commerciale, étant impossible sans le capital, le moyen d'ap-

peler le capital à la lumière, de le fixer dans la circulation, de le rendre profitable au travail, est devenu l'objet des préoccupations les plus générales et les plus utiles. Ces préoccupations s'expliquent facilement : ce serait commettre une erreur des plus graves, que de mesurer l'importance du capital, chez deux nations différentes, d'après le chiffre de la fortune générale chez chacune d'elles. Le capital n'a de valeur qu'autant qu'il soit productif; lorsqu'il ne sert à personne, bien loin de présenter quelque avantage, il est au contraire un embarras et même une source de dépenses; — ainsi l'argent dans les coffres ou les marchandises invendues dans les magasins. Le grand mérite d'un pays consiste donc, non pas seulement à être très-riche, mais surtout à ne pas garder sa richesse oisive, et à faire passer le plus rapidement possible l'argent ou les marchandises des mains du capitaliste, à qui ils sont inutiles, entre les mains de l'industriel, à qui ils sont indispensables pour produire. C'est aux institutions de crédit qu'il appartient de faciliter, de multiplier les rapports entre le capitaliste et le producteur. A ce dernier, les banques servent de garantie en acceptant sa signature comme équivalant à de l'argent; au premier, elles remboursent les avances qu'il a faites au travail, et lui permettent par conséquent d'en consentir de nouvelles. Les banques développent largement ces avantages par le moyen des émissions de billets. L'expérience ayant appris que le chiffre des billets en circulation peut, sans aucun risque, dépasser de beaucoup les sommes gardées en réserve pour parer aux demandes de remboursement, il s'ensuit que ce surplus de billets est en réalité garanti par les

effets de commerce acceptés par les banques. Chaque particulier recevant un billet de banque au lieu d'argent, se trouve ainsi faire indirectement, sans y penser, une avance à l'industrie et au commerce nationaux.

S'il est certain que le crédit a la confiance pour base unique, s'il est vrai que « sa puissance, selon la belle expression de M. d'Audiffret, est en raison inverse de l'arbitraire qui préside à sa direction, » on comprend sans peine comment la plupart des États de l'Europe ont été amenés à couvrir de leur protection spéciale certains établissements financiers, en les entourant de hautes garanties de stabilité et d'honneur. La Banque de Londres et la Banque de France sont devenues les modèles des établissements de ce genre. Tout à la fois banques de dépôt et de circulation, d'une part elles prêtent de l'argent sur nantissement de valeurs, et reçoivent en compte courant les sommes versées par les particuliers ou les établissements publics, d'autre part elles escomptent les effets de commerce, et émettent du papier toujours remboursable en espèces (1). Telles sont aussi les principales fonctions que la loi belge du 5 mai 1850 a dévolues à la Banque nationale.

Avant d'examiner cette institution en détail, il nous faut jeter un coup d'œil sur les embarras financiers auxquels elle est venue mettre un terme.

La Société générale, fondée en 1822 (2) par le roi de Hol-

(1) Banque de France. LAFERRIÈRE, *Cours de droit public et administratif*, p. 457 et suiv. — Banque de Londres. L. FAUCHER, *Études sur l'Angleterre*, t. I, p. 129 et suiv.

(2) Formation de la Société Générale, arrêté du 28 août 1822. Approbation des

lande, était restée notre banque la plus importante. Toutefois cet établissement s'était laissé aller à méconnaître sa véritable destination, et à perdre ainsi la plus grande partie de son utilité. Entraîné par le mouvement industriel qui se manifesta si puissamment en Belgique lors de la construction des chemins de fer, il avait disposé de la plus grosse part de ses capitaux, non pour aider les affaires au moyen de l'escompte, mais pour se lancer lui-même dans les entreprises, en créant, puis en soutenant certaines sociétés particulières qui avaient surtout pour but l'exploitation de charbonnages et de fabriques de fer (1). Cette conduite formait obstacle au développement régulier d'une banque de circulation, une pareille banque étant obligée d'avoir toujours en portefeuille des valeurs promptement réalisables pour servir de garantie à ses émissions de billets. La Société générale s'exposait de plus à toutes les chances auxquelles une grande compagnie industrielle reste forcément soumise; elle perdait sans retour ce caractère de sécurité parfaite qui doit rester l'apanage d'une banque centrale, alors surtout que les fonctions de caissier de l'État lui ont été réservées par la loi : le crédit d'une pareille banque ne peut en effet décroître, sans entraîner à sa suite celui de l'État lui-même.

Un second établissement financier s'était fondé à Bruxelles,

statuts, arrêté du 13 décembre 1822. Elle est nommée caissier de l'État, arrêtés du 11 octobre 1823 et du 24 octobre 1824.

(1) La Société Nationale d'Industrie et la Société de Commerce. Au 31 mars 1848, la Société Générale était créancière de 130 millions prêtés sur actions, et en comptes courants. Bulletin sur la situation des banques de Belgique, *Journal des Économistes*, t. XXIII, 1849, p. 377.

sous le nom de Banque de Belgique et s'était bientôt posé en rival constant de la Société générale, rival jusqu'en imprudence, puisque lui aussi avait immobilisé dans des entreprises assez hasardeuses une fraction très-importante de son actif.

Agissant sur un même point du pays, la capitale, et dans un même cercle d'opérations, par suite se jalousant l'une l'autre, les deux banques ne pouvaient pas présenter les avantages assurés au crédit par une circulation de billets que personne ne désire interrompre, et par des opérations que personne n'a un intérêt perpétuel à contrecarrer. Dès 1846, M. Malou, alors ministre des finances, avait compris le danger de cette inimitié incessante entre les deux établissements. Désirant y porter remède, il avait exprimé à la Chambre des représentants le projet de former une banque unique, par la fusion de la banque de Belgique et de la Société générale (1). La réorganisation du crédit sur des bases complétement nouvelles devait paraître une nécessité impérieuse, mais seulement au lendemain de grands désastres financiers.

Les années 1846 et 1847 avaient été cruelles pour la Belgique. A la disette s'était jointe sa compagne presque inévitable, la rareté de l'argent. L'année 1848 venait d'apporter le bruit d'une révolution, qu'on craignait d'autant plus, qu'elle affichait la prétention de s'attaquer aux inégalités sociales et promettait les réformes les plus hardies comme les plus imprudentes. C'en était trop pour notre crédit, déjà ébranlé par les embarras antérieurs. Le 18 mars 1848, la Société générale

(1) *De l'état du crédit et de l'organisation financière en Belgique,* par DEPOUHON, décembre 1847, p. 85 et 148.

s'avoue incapable de tenir tête à la situation et réclame l'assistance du gouvernement (1). Le 20 mars, la Chambre des représentants décrète le dernier expédient des banques aux abois, le cours forcé des billets. Vingt millions de papier de la Société générale, dix millions de la banque de Belgique, quatre millions d'émission facultative reçoivent la garantie de l'État (2). En même temps, il est constitué un comptoir d'escompte au capital de huit millions pour aider le commerce à traverser ces temps de crise. Le comptoir, ainsi que les deux banques secourues, est soumis à une double surveillance, qui jusqu'alors avait été négligée comme superflue : d'abord celle du gouvernement, ensuite celle du public lui-même, lequel est au demeurant le principal intéressé à la bonne gestion des banques, puisqu'il est toujours la première victime de leurs erreurs et de leurs fautes (3). Le gouvernement intervient dans la direction des banques, et la situation de celles-ci est publiée périodiquement par la voie du *Moniteur*. Deux mois après ces mesures, la loi accorde de nouveau la garantie de l'État à vingt millions de billets émis par la Société générale, mais uniquement pour le service de sa caisse d'épargnes. Une émission facultative de douze millions est laissée à la conve-

(1) Lettre de la Société Générale. *Annales parlementaires*, 1847-1848, p. 1092 et 1093.

(2) Loi du 20 mars 1848. Présentation le 20 mars, *Annales*, 1847-1848, p. 1092; rapport de M. Malou et adoption le même jour, par 62 voix contre 2, p. 1097. Rapport au Sénat, par M. Desmanet de Biesme; adoption le 20 mars, par 31 voix contre 3, p. 1115.

(3) Art. 8 et 9 de la loi du 20 mars. *Annales*. p. 1096.

nance du gouvernement comme moyen de trésorerie (1).

On s'est demandé quel motif forçait l'État de porter secours à deux banques dont les opérations lui étaient restées étrangères, et dont la faillite serait demeurée, à son égard, une simple déconfiture de particuliers. Ce motif ne se trouve en effet dans aucun devoir de droit strict, ni d'équité; rien n'obligeait l'État à accepter le fardeau des dettes, alors qu'il n'avait jamais eu aucune prétention à profiter de l'avantage des bénéfices. En accordant sa garantie, le gouvernement obéissait à l'une de ces injonctions qui ne sont écrites dans aucun code, ni exigées par aucune convention, mais auxquelles cependant on peut se sentir contraint de céder. Le soin du crédit public, la réputation d'honneur commercial dont la Belgique est si fière, et qu'à tout prix il importait de lui conserver intacte, telles sont les raisons qui en 1848 ont entraîné l'État au delà des limites de ses véritables obligations. Il subissait la solidarité fatale et irrécusable qui dans tous les esprits, au dedans comme au dehors, confond la solvabilité d'un pays avec celle de ses principaux établissements de banque. De cette confusion que tous les arguments possibles auraient peine à détruire, il ressort pour nous une vérité capitale. La dépréciation des billets de banque pouvant porter le trouble dans les

(1) Loi du 22 mai 1848. Présentation le 28 avril 1848; rapport par M. d'Elhoungne, le 8 mai, p. 1641; adoption par 61 voix contre 30, 2 abstentions, p. 1657. Rapport au Sénat, par M. Dumon-Dumortier, le 18 mai, p. 1715; adoption le 22, par 21 voix contre 8, 1 abstention, p. 1795. Voir le rapport, présenté par M. le ministre des finances, en exécution de l'art. 10 de cette loi. *Annales*, 1848-1849, p. 903.

transactions, et en cas de crise nécessiter le secours du gouvernement, celui-ci obéit à un devoir impérieux, lorsqu'il maintient la circulation dans de sages limites et surveille soigneusement la conduite des banques auxquelles il a concédé le droit d'émission.

Tel est le principe fondamental consacré par la loi de 1850 (1). La circulation des billets n'appartient qu'à une banque, qui prend le nom de Banque nationale, et dont la durée est fixée à vingt-cinq ans. La faculté d'émettre des billets, privilége émanant de la souveraineté, ne peut être accordée dans l'avenir qu'à une société anonyme et par l'effet d'une loi particulière (2)

Quelques économistes ont contesté à l'État le droit d'apporter des restrictions à la liberté des banques (3). Examinons rapidement leur doctrine et les effets qu'elle a produits lorsqu'on l'a traduite en fait. Toutes les mesures, ont dit ces économistes, qui tendent à modérer les émissions, sont le résultat de la routine et du préjugé. Maintenues par quelques intérêts égoïstes, elles forment obstacle à la libre concurrence des prêteurs et cela au grand détriment des emprunteurs ; elles n'ont donc pas d'autre résultat que de nuire au développement industriel et commercial d'un pays. A un autre point de vue,

(1) Loi du 5 mai 1850. L'arrêté du 4 septembre 1850 approuve les statuts de la Banque Nationale. L'arrêté du 20 décembre 1850 règle le service du caissier de l'État. Celui du 12 septembre 1853 approuve une modification aux statuts.

(2) Art. 12 et 25.

(3) Charles Coquelin en France, Henry Parnell en Angleterre, et Carey aux États-Unis ont défendu cette opinion, à laquelle Joseph Garnier et Baudrillart semblent se rallier dans leurs traités d'économie politique.

le droit exclusif de créer une banque de circulation constitue de la part de l'État une usurpation sur le domaine privé, une atteinte à la liberté des professions. Chacun doit avoir la faculté d'être banquier et de créer des billets de banque, de la même manière que chacun a le droit d'être négociant et d'émettre des effets de commerce. Le billet de banque n'est pas autre chose que le titre d'un engagement commercial, titre dont l'échéance n'est pas fixée et qui passe facilement de main en main, sans avoir besoin de l'endossement, ni d'aucune formalité analogue. Cette assimilation complète du papier de banque avec le papier commercial ordinaire a été très-habilement exposée par Charles Coquelin (1). Elle est le point de départ de tous ceux qui avec lui préconisent la liberté des banques, et nous n'y voyons qu'un défaut, celui de manquer d'exactitude.

S'il existe certaines analogies entre le billet de banque et l'effet de commerce, ces rapports apparaissent bien plus dans les déductions de la théorie, que dans les réalités de la pratique. Ainsi le papier de commerce n'est en usage que parmi les négociants et n'est directement utile qu'à eux seuls; le billet de banque au contraire passe dans les mains de tout le monde, fait partie de toutes les fortunes, est devenu l'instrument général des transactions. Certes nous ne prétendons pas que la monnaie de banque puisse aspirer à remplacer la monnaie véritable. A vrai dire, elle y supplée bien plus qu'elle ne la remplace. Sans valeur intrinsèque, la monnaie de ban-

(1) Charles Coquelin, *Du crédit et des banques dans l'industrie. Revue des deux mondes*, 1er septembre 1842.

que n'est autre chose qu'un signe, qu'une promesse de remboursement; mais cette créance sur une banque est acceptée par chacun comme de l'argent, sans hésitation, ni défiance. C'est là précisément son utilité : à quoi servirait-il d'émettre des billets, si à peine en circulation ils revenaient se convertir en espèces, ramenés perpétuellement par les préoccupations craintives de leurs possesseurs?

Autre différence entre le papier de banque et le papier commercial. Celui qui escompte un effet de commerce peut presque toujours se renseigner exactement sur la situation d'affaires du négociant à qui il confie ses fonds. Si le prêteur a manqué de pénétration et s'est trompé sur la valeur d'une signature, il ne subit encore qu'une de ces pertes en quelque sorte inhérentes à l'exercice de toute industrie et auxquelles ses bénéfices forment compensation. Quant au billet de banque, il ne s'adresse pas à une seule classe de personnes qui se connaissent et peuvent sans peine s'apprécier pour ce qu'elles valent au point de vue du crédit. Il est fait pour le gros de la nation, pour les lettrés et pour les illettrés, pour ceux dont la prudence suffirait à surveiller la situation financière de nombreuses banques séparées d'intérêts, placées sur différents points du pays, et pour ceux aussi dont l'intelligence est si médiocre, que c'est à peine s'ils parviennent à bien gérer leurs affaires les plus ordinaires et les plus simples. Enfin le billet de banque ne donne pas, comme l'effet de commerce, un profit de commission à celui qui le reçoit. Il n'offre à son preneur qu'un seul avantage, celui d'être facile à manier et peu encombrant par nature, avantage, avouons-le, bien insuffisant pour

le faire accueillir dans la circulation, si l'établissement qui l'a émis n'est pas au-dessus de tout soupçon, soit d'improbité, soit d'inintelligence.

Telles sont pour nous les raisons principales de l'intervention de l'État en matière de banque. La plus grande partie de la nation n'a ni l'aptitude, ni le temps nécessaire pour se rendre un compte exact des garanties que présentent les institutions de crédit. Dès lors, il appartient à la loi de prémunir les citoyens contre des méprises qui sont doublement funestes, en premier lieu par la dépréciation des billets, qui occasionne une perte directe à leurs possesseurs; en second lieu par la longue défaveur que cette perte prépare aux banques dans l'avenir, et par la diminution des affaires devenant la suite inévitable de la terreur des capitalistes.

Si nous nous arrêtons à considérer la liberté des banques dans un pays qui, à certaines époques, l'a pratiquée avec une sorte de fanatisme, nous ne pouvons nous défendre d'une très-grande défiance à son égard. On a répété souvent que les États-Unis y ont puisé le principe de leurs progrès et de leur immense prospérité. Mais pourquoi rapporter à la liberté des banques l'honneur des succès éclatants remportés par un peuple qui a pris le travail pour devise unique, peuple dont les courageux efforts se sont produits sur une terre fertile, abandonnée pour ainsi dire gratuitement à ceux qui voulaient prendre la peine de la cultiver? Le crédit organisé d'une manière plus stable et plus régulière aurait-il été moins favorable à l'Union américaine que ne l'a été le régime des banques libres? On doit en douter, lorsqu'on se remet en mémoire une

époque où la banque centrale des États-Unis a disparu, sacrifiée à cet esprit d'envie et de radicalisme étroit qui peut s'emparer à certaines heures des démocraties les plus robustes. De 1811 à 1816 l'anarchie des banques n'a rencontré aucun obstacle dans l'Union américaine, et cette période y est restée proverbiale comme un exemple de gêne universelle (1). Au milieu d'une confusion inouïe de billets, tous devenus inéchangeables en numéraire, quelques-uns dépréciés à la moitié de leur valeur d'émission, il fallut songer au rétablissement d'une banque modératrice. Le 1er janvier 1817, une nouvelle banque des États-Unis entra en fonctions. Quelques mois après, sous sa bienfaisante influence, le payement en argent se rétablissait de toutes parts dans les établissements de crédit.

En Angleterre, lorsque sir Robert Peel annonça l'intention de faire reviser la charte de la Banque de Londres, la liberté des banques fut vivement préconisée par un certain nombre de réformateurs dont le système s'est appelé à cette époque le système de Birmingham. S'appuyant sur l'énorme extension que les *joint-stock banks* (banques par association de capitaux) avaient prise en province, ils demandaient pour ces établissements le droit de se fonder à Londres même et dans le rayon de 65 milles autour de la capitale, zone jusque-là réservée à la circulation de la Banque d'Angleterre (2). Les *joint-stock banks* n'étaient astreintes, ni à l'autorisation du gouvernement pour se fonder, ni à son contrôle quant à

(1) Voy. le récit de cette crise dans MICHEL CHEVALIER, *Lettres sur l'Amérique du Nord*, t. I, p. 56. 1836.

(2) Acte 7 de Georges IV, c. 46. Année 1826.

l'importance de leur capital ou de leurs émissions (1). Elles différaient donc essentiellement de nos sociétés anonymes, lesquelles n'existent que par l'approbation du gouvernement et réalisaient, ou peu s'en faut, l'idéal des banques libres.

Que décida le Parlement ? Il refusa de livrer la fortune publique à une expérience dont les dangers apparaissaient comme certains, si l'on préjugeait l'avenir des banques par actions, d'après les émissions désordonnées qu'elles n'avaient pas su s'interdire dans le passé (2). Loin de porter atteinte au privilége de la Banque de Londres, le Parlement traça une limite à la liberté des banques provinciales. L'acte du 19 juillet 1844 donne à la banque centrale l'héritage des deux tiers des billets émis par toute banque de province qui cesse ses opérations. Cette mesure, comme sir Robert Peel le disait lui-même, tend à centraliser chez un seul établissement la faculté d'émettre tout le papier-monnaie du pays. Le même acte du 19 juillet met un frein aux émissions des banques particulières en fixant leur circulation de billets à la moyenne des deux années précédentes. L'acte du 5 septembre 1844,

(1) En général, les *joint-stock companies* (compagnies d'association de capitaux) non incorporées, c'est-à-dire non confirmées par charte royale ou par acte du Parlement, sont régies d'après les principes des *private partnerships* (associations particulières). Chaque associé y est tenu de toutes les dettes sociales, mais il peut transférer ses droits dans la société en se conformant à certaines conditions. L'administration de la compagnie est confiée à des gérants qui ont le pouvoir d'engager sa responsabilité. (ALEXANDRE LAYA, *Droit anglais*, t. II, p. 82 et suiv.)

(2) Au mois de décembre 1833, ces émissions montaient à 1,315,301 liv. sterling. En juin 1836, elles étaient arrivées à 3,588,064 livres sterling. Document publié par ordre du Parlement. (LÉON FAUCHER, *Organisation financière de la Grande-Bretagne. Revue des Deux-Mondes*, p. 125, 15 octobre 1837.)

présente un caractère plus restrictif encore vis-à-vis des *joint-stock banks*. Deux conditions sont exigées d'elles et mettent un terme à leur existence indépendante : d'abord les compagnies de banque doivent être autorisées par le gouvernement ; ensuite elles sont forcées de fournir la preuve qu'elles disposent d'un capital social d'au moins 100,000 livres sterling (1).

En faveur de l'indépendance des établissements de crédit il est cependant un exemple heureux, exemple fréquemment invoqué, c'est la prospérité incontestable des banques d'Écosse. Mais, remarquons-le, cette prospérité dérive surtout d'un usage qui nous paraît praticable avec le monopole comme avec la liberté d'émission et n'appartient en propre ni à l'un ni à l'autre de ces deux systèmes, nous voulons parler de cet usage, très-répandu chez les banques d'Écosse, de servir un intérêt de 2 1/2 à 3 pour cent pour tous les dépôts d'argent qu'on leur confie. Sollicités par cet appât, les capitaux ne restent pas un seul jour improductifs. Des mains des citoyens, les plus petites épargnes passent incessamment aux mains des établissements de crédit, qui les font fructifier sans retard en les transmettant au commerce. D'après un écrivain anglais, le montant de ces dépôts à intérêt était de plus de 750 millions de francs en 1847 (2) et les caisses des banques se trouvent être en même temps les caisses de la plupart des particuliers.

(1) *Des lois de la circulation en Angleterre et du bill de renouvellement des privilèges de la banque* (*Revue britannique*, t. II, p. 99, 1844).

(2) *Capital, currency and banking*, by J. Wilson. London, 1847.

Du reste l'organisation du crédit en Écosse repose sur des circonstances exceptionnelles, qui fort probablement ne se renouvelleraient pas dans un autre pays. La solidité des banques y réside tout d'abord dans ce fait, que par le grand nombre de leurs actionnaires et par la solidarité des dettes incombant de par la loi à chacun d'eux, elles embrassent une grande partie de la fortune mobilière et immobilière du pays. Il est naturel que la confiance ne puisse manquer à des établissements qui se sont pour ainsi dire identifiés avec la richesse nationale. De plus la liberté des banques écossaises, pour être entière vis-à-vis de l'État, n'en est pas moins limitée par les règles d'une véritable confédération républicaine. Entre les diverses banques, il existe un usage qui leur permet d'exercer les unes sur les autres une surveillance sévère. « Deux fois par semaine, les trente-six banques d'Écosse soldent entre elles par l'échange de leurs billets; les différences sont couvertes par des remises sur Londres à dix jours de vue (1). » Chaque établissement se trouve ainsi contenu, modéré par les relations étroites qui le lient à tous les autres, par la crainte de voir son papier refusé par eux à l'échange, et mis au ban du crédit par la finance tout entière. Avec un pareil système, il est peu à craindre que les excitations de la concurrence entraînent jamais les banques à des émissions exagérées. Mais où se trouve la sanction du système lui-même et comment se maintient-il en vigueur, sinon par un prodige de bon accord entre les banques, de prudence

(1) L. Faucher, *Études sur l'Angleterre*, t. I, p. 132.

et d'honnêteté chez chacune d'elles ? On ne peut guère compter ailleurs sur de pareils miracles. L'émission des billets est donc bien réellement en Belgique un monopole sous la direction de l'État, mais ce nous paraît être un monopole nécessaire. S'est-on jamais avisé de réclamer contre le privilége du machiniste qui surveille la chaudière d'un bateau à vapeur et l'empêche de voler en éclats avec tous ceux qu'il porte ?

L'unité de banque, tout en étant favorable à la solidité du crédit, serait nuisible à sa diffusion, si l'établissement privilégié n'était pas investi d'une mission expresse, celle de répandre partout ses bienfaits par la création de succursales en province. Dans son art. 2, la loi de 1850 oblige la Banque nationale à fonder des comptoirs dans tous les chefs-lieux de province, et de plus, dans les localités où le besoin en sera constaté. La Banque de France compte cinquante succursales fondées successivement depuis les décrets de 1848 qui ont converti les banques de département en comptoirs de la banque de Paris (1). La Banque de Londres doit son immense popularité et l'énorme extension de ses billets, non pas seulement aux douze succursales qu'elle possède dans les comtés, mais encore et surtout à son puissant entourage de banques particulières, auxquelles on peut appliquer le nom de *branch-banks* (2), puisqu'elles échangent à présentation les billets de la banque centrale et usent presque exclusivement de son papier pour opérer leurs escomptes. Il y a quelques années,

(1) Décrets du 27 avril et du 2 mai 1848.

(2) Mot à mot : banques-branches, banques accessoires.

le nombre de ces établissements dépendant de la Banque de Londres était évalué à 937 (1). »

Examinons maintenant quelles sont les opérations de la Banque nationale? Elles ont été sévèrement limitées aux affaires qui paraissaient être de l'essence des banques de circulation et de dépôt. La Banque émet des billets payables à vue, dont la contre-valeur réside principalement dans son portefeuille. Celui-ci se compose : 1° de bons du trésor, qui ont la garantie de l'État; 2° d'effets de commerce, échéant dans les cent jours et cautionnés par trois signatures solvables (2). Un encaisse métallique, égal au tiers et exceptionnellement (3) au quart de la circulation et des dépôts effectués, protége la Banque contre les demandes soudaines de remboursements, qui s'arrêtent d'ordinaire assez vite quand les porteurs de billets acquièrent la certitude qu'ils peuvent être intégralement payés à leur première demande. Si le public persiste à réclamer de l'argent contre des billets, les effets de commerce et les bons du trésor, échéant à une époque rapprochée, permettent à la Banque de faire face à tous ses engagements.

De plus la Banque reçoit des sommes d'argent en compte-courant, prend en dépôt des titres, des métaux précieux et

(1) Paul Coq, *La monnaie de banque*, p. 470. Guillaumin, 1857.

(2) Les effets à deux signatures peuvent être reçus par la Banque, du consentement de quatre directeurs et du gouverneur.

La même majorité est requise pour l'achat d'effets sur l'étranger.

Pourra tenir lieu de troisième signature un gage en warrants ou en marchandises, suffisant pour répondre de la totalité de la créance. (Art. 9 des statuts.)

(3) Avec l'autorisation du gouvernement. (Art. 13 des statuts.)

des monnaies (1). Elle fait des avances sur lingots, monnaies d'or et d'argent, effets publics nationaux ou valeurs garanties par l'État (2). La Banque de France est plus large. Elle prête sur dépôt de titres de rente, actions de canaux, obligations de la ville de Paris, actions et obligations de chemins de fer (3). La Banque d'Angleterre ne fait pas d'avances sur dépôt d'effets publics, mais elle donne de l'argent sur hypothèque et parfois même sur marchandises (4).

Après avoir parlé des diverses opérations qui sont du ressort de la Banque nationale, la loi prend soin de mentionner quelques-unes de celles qui lui restent interdites. L'établissement ne peut prêter, ni sur hypothèque ni sur dépôt d'actions de sociétés; il n'a pas le droit de prendre une part directe ou indirecte dans des entreprises industrielles, ni de se livrer à un commerce quelconque autre que celui des matières d'or et d'argent; il ne peut non plus acquérir d'autres immeubles que ceux réputés strictement nécessaires au service (5). Ces diverses restrictions ont un but facile à comprendre. Elles prémunissent la Banque contre une erreur commune à un grand nombre de ses devancières; elles lui défendent d'accorder la préférence à des entreprises peut-être avantageuses en elles-mêmes, mais convenant mal à un établissement régulateur du crédit, parce qu'elles absor-

(1) Art. 8, nº 5, de la loi.

(2) Art. 8, nos 3 et 6 de la loi.

(3) *Institutions de crédit en France*, par Eugène Forcade. (*Revue des Deux-Mondes*, 1856, 2, p. 303 et suiv.)

(4) L. Faucher, *Études sur l'Angleterre*, p. 138.

(5) Art. 8, nº 2 et 9 de la loi.

bent ses capitaux pour un long espace de temps, et lui enlèvent précisément le caractère d'une institution dont le secours doit toujours se tenir à la disposition du commerce.

La même pensée de restriction et de sagesse se retrouve dans la fixation du capital de la Banque à vingt-cinq millions, somme qui n'a pas encore paru insuffisante comme garantie avec une circulation de billets dépassant généralement cent dix millions. Dans ces dernières années, la Banque de France a élevé son capital jusqu'à 182,500,000 francs, mais l'établissement français s'est donné une mission particulière qui immobilise évidemment une partie de ses ressources. Il fait des avances non-seulement sur fonds publics, mais encore sur actions de compagnies industrielles. Ces avances montaient au-delà de trois cents millions, d'après son dernier bilan (1). Le 30 avril 1861, c'est-à-dire à peu près à la même époque, les avances de notre Banque nationale sur fonds publics n'atteignaient pas quatre millions (2). Le capital de la Banque d'Angleterre ne peut pas non plus servir de point de comparaison à celui de la banque belge. S'il s'élève à la somme de 14,553,000 livres sterling (363,825,000 francs) ; n'oublions pas qu'il est surtout absorbé par les énormes emprunts que le trésor a faits à la banque depuis le jour de sa fondation (3) et qu'il n'a pas cessé d'exiger d'elle comme la première condition au maintien de son privilége.

(1) 311,259,150 francs. Bilan du 9 mai 1861.

(2) Bilan du 30 avril 1861. Avances sur fonds publics 3,883,250 06.

(3) Macaulay, *The History of England from the accession of James the 2d*, t. IV, p. 498.

En dehors de pareilles facilités accordées soit à des compagnies par actions, soit à l'État, des capitaux considérables restent inutiles à la marche comme au développement d'une banque de dépôt et de circulation. Or, en matière de banque, les capitaux inutiles deviennent bien promptement des capitaux dangereux. Ou bien ils demeurent au fond des caisses, et alors ils pèsent sur la situation de l'établissement, parce que, tout en restant improductifs, ils se présentent cependant pour concourir au partage des bénéfices; ou bien ils sont lancés dans des opérations étrangères au but de l'entreprise et dans ce dernier cas ils changent le caractère et compromettent la sûreté de l'établissement financier. Le capital de vingt-cinq millions affecté à la Banque nationale, ne peut être d'ailleurs ni augmenté, ni diminué par elle d'une manière indirecte : elle n'a le droit ni de contracter des emprunts, ni de prêter sur ses propres actions, ni d'en opérer le rachat (1).

Quant aux moyens mis en œuvre par la loi du 5 mai 1850, afin d'appeler la confiance sur sa création, ils se résument en deux sortes de garanties. Les premières consistent en certaines obligations matérielles : d'abord la possession par la banque d'un encaisse important, dont nous avons parlé plus haut; ensuite la formation d'une réserve, par la mise à part d'une fraction des bénéfices annuels de l'établissement et par la conversion successive de ces diverses sommes en fonds publics (2). Les secondes garanties réclamées de notre principal établisse-

(1) Art. 9 de la loi.

(2) Cette réserve est actuellement de plus de 5 millions.

ment de crédit sont des garanties morales, qui concernent son administration, sa surveillance et la publicité de ses opérations.

L'administration de la Banque est confiée à un gouverneur nommé par le roi et à six directeurs élus par l'assemblée générale des actionnaires. Ils sont aidés dans leur mission par un conseil de censeurs, qui tiennent également leur mandat de l'assemblée générale (1). L'influence du gouvernement sur la Banque s'exerce par le droit de conserver auprès d'elle un commissaire, lequel connaît et surveille toutes les opérations, notamment les émissions de billets et les escomptes (2). Ce contrôle de l'État se justifie, et par sa mission générale de veiller aux intérêts publics, et par une raison plus directe. A l'exemple du gouvernement anglais qui est demeuré l'associé de la Banque de Londres, le gouvernement belge s'est réservé une part dans les bénéfices de l'établissement qu'il a institué. Cette part est du sixième des bénéfices annuels excédant 6 p. c. du capital social (3). Enfin la Banque nationale se voit soumise à une surveillance, devant laquelle les puissances financières sont aujourd'hui forcées de s'incliner comme les puissances politiques, la surveillance populaire ici maintenue en éveil par une publication obligée. Tous les mois, l'administration de la Banque adresse au gouvernement un état qui présente la situation de l'établissement et de ses comptoirs. Ce document est inscrit au *Moniteur*. Le résultat

(1) Art. 17, 18, 19 et 20 de la loi ; art. 20, 34 et 37 des statuts.

(2) Art. 13, 21 et 24 de la loi.

(3) Art. 7 de la loi.

des opérations de la Banque, ainsi que le règlement de ses dividendes, est publié chaque semestre par la même voie (1).

Telle est la loi qui institue la Banque nationale (2). Votée le 7 mars 1850 par la Chambre des représentants à l'immense majorité de 79 voix contre 2, cette loi se complète le surlendemain par les dispositions qui confient à la Banque le service de caissier de l'État (3).

Malgré les critiques souvent acerbes dont la Banque a été l'objet jusque dans l'enceinte législative, il est difficile de révoquer en doute les excellents résultats qu'elle a produits. Quelques chiffres le prouveront mieux que les allégations. Avant la loi de 1850, le portefeuille belge montait à peine à quinze millions (4). En 1854, il s'élevait déjà à soixante-quatorze millions, et aujourd'hui il dépasse fréquemment cent trente millions. La demande de billets a suivi la même progression. Du chiffre de trente millions que les banques belges n'osaient guère dépasser, avant 1850, l'émission s'est élevée dès 1854 à celui de quatre-vingt-quatre millions; aujourd'hui elle reste généralement au-dessus de cent dix millions. Quant au taux de l'escompte, la Belgique serait injuste en se plaignant

(1) Art. 22 de la loi et 17 des statuts. Les répartitions de dividendes se font le 1er mars et le 1er septembre.

(2) Exposé des motifs de la loi, *Annales*, 1849-1850, p. 427; rapport au nom de la section centrale par M. Tesch, 19 février 1850. Au Sénat, rapport par M. Grenier, 13 avril 1850; adoption par 21 voix contre 1.

(3) Séance du 9 mars, *Annales*, p. 905.

(4) Le 31 décembre 1848, le bilan de la Société Générale accuse un portefeuille qui dépasse à peine 7 millions. A la même date le portefeuille de la Banque de Belgique est à peu près de 9 millions.

de la situation qui lui a été faite par la Banque. De 5 p. c., taux normal avant 1850, l'escompte est descendu à 2 et 3 p. c. en 1853. Depuis lors, il n'a guère dépassé 3 1/2 p. c. et est resté souvent inférieur à celui des Banques de France et d'Angleterre. En 1857, au plus fort de cette terrible crise financière qui ébranla toute l'Europe, la Banque belge procurait de l'argent à 5 1/2 p. c., lorsque les Banques d'Amsterdam et de Berlin ne pouvaient en donner qu'à 7 et 7 1/2. Vers la même époque, les Banques de Paris, de Londres et de Hambourg étaient contraintes d'exiger parfois jusqu'à 10 p. c. d'escompte (1).

Nous ne voulons pas prétendre que l'organisation de la Banque nationale soit parfaite et immuable. Dans un pays essentiellement industriel, les bienfaits chaque jour plus appréciés du crédit conduisent de toute nécessité à la recherche constante des moyens de l'étendre sans danger. Ce que personne ne pourrait nier, ce sont les immenses services rendus par la Banque au commerce et à l'industrie belges, non pas toujours directement, mais du moins comme le point d'appui presque général des banques particulières, comme la cause de la confiance du pays et du maintien d'une importante circulation, au milieu de circonstances presque constamment décourageantes pour les affaires.

(1) Tableau comparatif des escomptes, *Annales parlementaires*, session extraordinaire de 1859, p. 362 et 363.

CHAPITRE VI.

LE DÉFICIT.

Dès son entrée au pouvoir, le ministère libéral s'était trouvé en présence d'un déficit de quarante-trois millions (1), déficit provenant non pas des dépenses extraordinaires, qui laissaient au contraire un boni de deux millions (2), mais de l'insuffisance des ressources régulières du budget. Pour empêcher cette situation de s'empirer encore, le premier et le plus naturel des remèdes qui s'offrît à l'administration, consistait non pas dans l'augmentation des recettes par le moyen de l'impôt, mais dans la diminution des charges de l'État par

(1) Au 1er janvier 1848, ce déficit peut être estimé à 42,937,839 fr. 27 c. Discours de M. le ministre des finances, Frère-Orban. Séances du 8 et du 13 mai 1851, *Annales*, 1850-1851, p. 1295, 1335 et 1336.

(2) Tableau des dépenses extraordinaires de 1830 à 1847, inséré à la suite de la situation pour 1850, *Annales*, 1850-1851.

l'économie des deniers publics. Le discours du trône de 1848 appelait l'attention des Chambres sur la situation financière, en annonçant des réductions aux budgets. L'adresse en réponse au discours du trône félicitait le gouvernement de faire droit à l'une des réclamations les plus vives de l'opinion. Et en effet le mot économies se trouvait alors dans toutes les bouches. Selon l'expression de M. H. de Brouckère, il avait été le mot d'ordre des élections (1). Chacun croyait à de nombreux abus, perpétués par les administrations précédentes et qui allaient disparaître, comme d'un coup de baguette, par le seul effet du bon vouloir des nouveaux ministres. Telle ne fut pas cependant la réalité. Après comme avant 1848, la plupart des administrations publiques sont restées desservies par un très-grand nombre d'agents et de fonctionnaires, à qui l'on continue à reprocher leur manque d'activité et leur amour pour la routine ; ils pourraient répondre en accusant l'administration d'une parcimonie qui les force à se créer des ressources extraordinaires pour parer à l'insuffisance de leurs traitements (2). Sauf dans les bureaux du ministère des finances, les économies de 1848 et de 1849 n'ont guère amené la simplification permanente des services (3). Partout ailleurs les budgets momentanément diminués se relèvent bientôt et reprennent leur ancien niveau dès 1854, pour le dépasser de

(1) Séance du 5 décembre 1848. *Annales*, 1848-1849, p. 157.

(2) Discours de M. L. Hymans, séance du 5 décembre 1861.

(3) Discours de M. Delfosse, séance du 30 mars 1857, *Annales*, 1856-1857, p. 1195. Discours de M. le ministre des finances, 17 avril 1858, *Annales*, 1857-1858, p. 720.

beaucoup en 1861 (1). Si l'opinion publique, aidée par des circonstances exceptionnelles de gêne où se trouvait le trésor, a obtenu certaines réductions dans le personnel des bureaux, elle est restée impuissante à provoquer une mesure systématique contre l'abus des écritures administratives, et contre le grand nombre des employés qui en est la conséquence inévitable. A ce point de vue, la réforme est encore à faire. Aux ministres qui l'entreprendront, et l'initiative ne peut venir ici que des ministres, il faudra beaucoup de persévérance et de modération; nul changement ne peut s'opérer qu'avec de grands ménagements pour les positions acquises. Il leur faudra de plus ce rare courage, qui consiste à savoir sacrifier l'intérêt direct et l'avenir de quelques-uns, à l'intérêt indirect et toujours assez peu sympathique de l'être moral appelé l'État.

En matière administrative, une innovation importante a déjà été accomplie par les arrêtés royaux de 1846, lesquels exigent des garanties d'instruction de la part des fonctionnaires publics. Pour être admis en qualité de surnuméraire dans une administration centrale, il faut, ou bien produire un diplôme universitaire accepté comme preuve de capacité, ou bien se soumettre à un examen spécial, devant une commis-

(1) Budgets à différentes époques.

	1847.	1850.	1854.	1861.
Intérieur . . .	6,315,962	5,977,313	7,198,041	8,932,568
Finances. . . .	13,031,450	10,792,390	10,821,565	11,691,175
Guerre	28,690,000	26,792,000	33,129,093	32,335,010
Travaux publics .	17,593,444	15,837,508	18,111.477	25,111,988
Affair. étrangères.	2,698,774	2,103,879	2,320,882	2,616,326
Justice	12,707,895	12,089,518	11,796,544	13,195,347

sion nommée par le ministre de chaque département et sur un programme qu'il détermine. Avant d'obtenir le grade de commis ou de chef de bureau, les employés sont en outre soumis à un second examen réglé de la même manière que le premier (1). Ces dispositions ont mis un terme à l'invasion de l'ignorance dans les services publics, mais elles ne pouvaient avoir pour effet d'y attirer le mérite ni d'y exciter l'amour du travail. L'extension exagérée de la bureaucratie n'étant pas en rapport avec les ressources d'une nation, doit avoir pour suite nécessaire l'insuffisance du traitement de la plupart des employés : ce trop dans le nombre des fonctionnaires se compense, et c'est là une cruelle compensation, par le trop peu dans les émoluments de chacun d'eux. Un tel état de choses n'attire évidemment que l'infériorité intellectuelle ou la paresse; il a pour résultat certain la médiocrité d'un travail mal rétribué, et les lenteurs énormes qu'éprouvent la plupart des affaires, parce qu'elles doivent passer par un trop grand nombre de mains.

Outre la simplification des rouages administratifs, qui est une question de justice pour les employés, de dignité pour l'État et de célérité pour tous ceux qui entretiennent des rapports avec l'administration, il est un autre devoir incom-

(1) Arrêtés d'organisation du 21 novembre 1846. Ministère de l'intérieur, art. 15 et 17; des finances, art. 46 et 49; de la justice, art. 11 et 12; des affaires étrangères, art. 17, 18 et 19; des travaux publics, art. 20 et 22.

Arrêté du 30 novembre 1849, art. 54, 58 et 63, pour le ministère des finances.

Arrêté du 1er mars 1852, art. 60, 76, 84 et 86, pour le ministère des travaux publics.

bant encore au gouvernement, celui de mettre en œuvre tous les moyens qui paraissent propres à favoriser l'intelligence et le zèle chez les fonctionnaires publics.

Aujourd'hui, sauf quelques exigences d'ancienneté requises en général pour chaque grade, l'avancement des employés dépend du ministre d'une manière complète et pour ainsi dire arbitraire. Celui-ci, absorbé par les préoccupations politiques de chaque jour, par la préparation des projets de loi et par leur défense devant les Chambres, n'a pas le loisir d'observer son personnel, souvent considérable, et de le connaître bien. En fait, et sans qu'il soit juste d'en accuser personne, les nominations dans les ministères n'ont d'autre base que l'ancienneté dans la généralité des cas, les recommandations puissantes, quelquefois, et le mérite, trop rarement. Pour qu'il cessât d'en être ainsi, il faudrait que le ministre pût s'appuyer dans ses résolutions sur une autorité compétente et impartiale. La mise au concours de toutes les places qui exigent certains efforts intellectuels de la part de l'employé, l'établissement dans chaque département central d'une commission administrative, chargée spécialement d'examiner le résultat des concours et de déterminer le rang des candidats, tel est le moyen qui nous paraît éminemment propre à faire cesser le découragement dans les bureaux, en appelant à coup sûr les premiers au premier rang.

Afin que l'activité de chaque fonctionnaire pût, comme il est juste, influer sur son avancement, la même commission veillerait à ce que des rapports périodiques sur le travail des employés lui fussent régulièrement expédiés. Le résultat des exa-

mens, modifié dans certains cas par la combinaison de ces rapports, servirait de base aux propositions d'avancement par la commission administrative et, à moins de motifs spéciaux, déterminerait les nominations par le ministre. Le conseil administratif, outre la faculté de présenter les candidats aux places vacantes, pourrait être investi du droit de proposer certaines primes pécuniaires à distribuer entre les employés, comme récompense pour des travaux extraordinaires. Cette pratique d'encouragements est usitée depuis quelques années dans un grand nombre d'établissements privés et paraît y produire les meilleurs résultats. A côté du pouvoir ministériel, soumis par nature aux fluctuations de la politique, le conseil administratif présenterait ainsi pour les bureaux l'avantage de la permanence et de la durée, en un mot de la véritable justice.

Tandis que les réductions administratives de 1848 abaissaient momentanément les dépenses de l'État, d'importantes modifications aux impôts étaient consenties par le ministère et amenaient globalement une assez forte diminution dans les recettes.

L'impôt étant un sacrifice nécessaire réclamé par l'État à la communauté des citoyens pour prix des services qu'il leur rend, il en résulte que l'idéal à atteindre en cette matière, c'est une contribution qui soit à la fois la plus productive possible pour le trésor, la moins vexatoire et la moins onéreuse possible pour les administrés. Parmi les impositions pesant sur un pays, il en est donc qui doivent à coup sûr disparaître, ce sont celles qui sont demandées spécialement aux classes pauvres, sans avoir même l'excuse d'être très-

productives pour les caisses de l'État. Tel était le caractère reproché à certaines dispositions de la loi sur les patentes. Ne se contentant pas de frapper le commerçant, dont les opérations supposent un certain capital et par suite une certaine aisance, elle atteignait jusqu'à l'artisan, dont le capital ne consiste guère que dans ses outils et dans son adresse à en faire usage. Elle prélevait ainsi une contribution directe sur le travail de l'ouvrier, ce qui se rapprochait singulièrement d'une prime accordée à l'oisiveté. Outre qu'elle était immorale, cette contribution avait le défaut d'être difficilement recouvrable et par conséquent de demeurer peu productive : l'État ne pouvait user de rigueur pour se faire payer des cotes très-minimes, en les exigeant d'une classe que le malheur ou l'imprévoyance rend presque perpétuellement insolvable. La nouvelle loi du 22 janvier 1849 (1), en supprimant toutes les cotes inférieures, a eu pour effet d'étendre l'exemption de la patente à environ soixante mille artisans, travaillant seuls ou assistés de leur famille. Le déficit qui résultait de ce dégrèvement a été comblé : 1° par une augmentation de 5 pour cent sur toutes les patentes, sauf celles des trois degrés inférieurs, d'après les tarifs du 6 mai 1823 (2); 2° par un supplément de 1/3 pour cent imposé aux sociétés anonymes sur leurs bénéfices annuels (3). La contribution sur ces sociétés, fixée

(1) Présentée le 24 novembre 1848. Rapport par M. Moreau à la Chambre des représentants, le 13 décembre 1848, *Annales*, p. 326; adoption par 64 voix contre 12. Rapport par M. Cogels, au Sénat, le 29 décembre, p. 88; adoption par 34 voix contre 6.

(2) Art. 2 de la loi du 22 janvier 1849.

(3) Art. 2 et 3 de la même loi.

d'abord à 2 pour cent, par la loi du 21 mai 1819, avait été réduite à 1 1/3 pour cent, par celle du 6 avril 1823. Ramenée à 1 2/3 pour cent, elle n'est nullement empreinte d'exagération. La société anonyme jouit d'une position exceptionnelle dont l'État lui confère le titre et dont les profits sans aucune charge seraient une offense à l'équité. En effet, bien que cette société puisse posséder des immeubles, ses actionnaires ne doivent subir aucun droit de mutation en acquérant leur part de propriété. Ils jouissent en outre de l'avantage de pouvoir prétendre à des bénéfices illimités, en ne s'exposant qu'à des risques très-restreints; ils n'engagent ni leur avoir, ni leur personne, comme les commerçants ordinaires, mais seulement cette fraction déterminée de leur patrimoine qu'il leur a plu de convertir en actions.

La loi sur les patentes commençait la réalisation du programme ministériel en matière d'impôts. « Il faut, disait M. le ministre des finances, que les classes pauvres de la société soient dégrévées; elles ne peuvent l'être que par un sacrifice imposé aux classes supérieures (1). » La loi sur la contribution personnelle, conçue dans le même esprit et présentée dès 1849, ne put être discutée qu'en 1854, à une époque où les préoccupations généreuses, réveillées par le canon d'alarme de 1848, avaient eu le temps de se rendormir dans la quiétude et dans l'amour du *statu quo*. Malgré l'appui du nouveau ministre des finances, M. Liedts, la loi fut ajournée à une assez forte majorité (2).

(1) Séance du 23 décembre 1848, *Annales*, 1848-1849, p. 351.

(2) L'ajournement fut voté par 47 voix contre 26, 1 abstention; séance du 0 mars 1854, *Annales*, 1853-1854, p. 971.

Des modifications importantes, opérées à l'égard de certains impôts indirects, ont un caractère d'opportunité non moins grand que celles concernant les patentes. Ces réformes intéressent surtout le mouvement intellectuel et le mouvement commercial de la nation. D'une part, la législation sur le timbre des effets de commerce se modifie par la substitution de droits modérés aux droits excessifs, dont l'effet avait été la transgression presque générale de la loi (1). Ce que le fisc perd sur la hauteur des droits à percevoir, se trouve amplement compensé par la certitude qu'il acquiert d'atteindre tous les effets de commerce créés dans le royaume (2). Une forte amende est encourue par tous ceux qui apposent leur signature sur des effets non timbrés, ou bien qui, en qualité de courtiers et d'agents de change, prêtent leur ministère à la négociation de pareils effets (3). D'autre part, la presse périodique, ce pain quotidien d'une nation qui se gouverne elle-même, est affranchie de tout droit de timbre (4). Une proposition de la section centrale de la Chambre, tendant à maintenir une perception sur les annonces, à cause de leur caractère commercial, est repoussée par cette raison que,

(1) *De l'état du crédit et de l'organisation financière en Belgique*, par Depouhon, p. 107.

(2) Loi du 20 juillet 1848. Rapport à la Chambre par M. d'Huart, 18 mai ; adoption par 47 voix contre 14, 3 abstentions. Rapport au Sénat par M. Van Schoor, 23 mai ; adoption par 27 voix contre 2.

(3) Amende du 20e de l'effet. (Art. 3 de la loi du 20 juillet 1848 ; art. 10 et 11 de la loi du 21 mars 1839.)

(4) Loi du 25 mai 1848. Rapport à la Chambre par M. d'Huart, 18 mai ; adoption, le 19 par 65 voix contre 6. Rapport au Sénat, par M. de Royer, 23 mai ; adoption, le 25 par 20 voix contre 10.

surtout en province, le journalisme puise dans les annonces la plus forte portion de ses ressources financières.

La réforme postale révèle la même intention de favoriser la presse, en lui reconnaissant en quelque sorte le caractère d'une institution d'utilité publique. Par la loi du 24 septembre 1847, le port des journaux, livres et imprimés quelconques, est réduit pour tout le royaume, à un centime la feuille d'impression (1). La réforme postale, commencée en 1847, se complète par la loi du 22 avril 1849 (2) : le port des lettres simples, qui était auparavant de trente-cinq centimes en moyenne (3), est abaissé à dix centimes, lorsque la distance entre le bureau d'origine et celui de destination ne dépasse pas trente kilomètres; à vingt centimes, pour le reste du pays (4). Le gouvernement est autorisé à n'exiger qu'une taxe uniforme de dix centimes, dès que le produit net de la poste aura atteint deux millions par an (5). Les recettes de la poste, après être descendues de 3,625,000 fr., chiffre prévu pour 1848, à 3,200,000 fr. pour 1849 et 1850, sont remontées aujourd'hui à 4,580,000 fr., d'après le budget des voies et

(1) *Annales*, 1847-1848, p. 121.

(2) Loi du 24 décembre 1847. Présentation, le 15 janvier 1847; rapport par M. de Corswarem, 27 avril; adoption par 71 voix, 1 abstention. Au Sénat, rapport par M. de Waha, 18 décembre 1847: adoption par 30 voix contre 1. — Loi du 22 avril 1849. Présentation, le 8 novembre 1848; rapport par M. Cools, 27 janvier 1849; adoption, 12 mars, par 52 voix contre 17, 2 abstentions. Au Sénat, rapport par M. Cogels, 20 mars; adoption par 28 voix contre 5. Renvoi à la Chambre. Adoption définitive, le 19 avril par 41 voix contre 26.

(3) Rapport de M. Cools, *Annales*, 1848-1849, p. 723.

(4) Art 1er.

(5) Art. 10.

moyens pour 1860. Au point de vue du développement des correspondances, l'abaissement du port des lettres a donc présenté en Belgique des résultats analogues à ceux qui se sont remarqués en Angleterre après le *Penny postage act* de 1838, dû à l'initiative de M. Rowland Hill. Seulement le trésor belge n'a pas eu à souffrir la perte énorme éprouvée pendant de longues années par le trésor du Royaume-Uni. En Angleterre les recettes de la poste, qui, avant 1838, étaient de cinquante-neuf millions, sont descendues à trente-quatre millions en 1841, et ne sont remontées depuis lors que très-lentement, pour atteindre soixante-quatre millions en 1854 (1).

Arrivons aux moyens mis en œuvre par le ministère libéral afin de faire face aux difficultés financières qui l'entouraient, difficultés provenant tout à la fois du déficit sur les exercices précédents, des récentes réformes dans les impôts, et de la diminution dans les recettes de l'État, conséquence inévitable de la défiance que les événements extérieurs avaient fait naître. Ces moyens se réduisent à deux : l'emprunt régularise la situation dans le passé et fait face aux nécessités du moment, l'impôt sur les successions pare au déficit prévu et protége l'avenir contre le désordre des finances.

Un premier emprunt, consistant en une avance des huit douzièmes de la contribution foncière et montant à douze millions, avait été voté d'enthousiasme dans la séance du 26 février 1848 (2). Un second emprunt, proposé d'abord au

(1) P. Clément, *Études financières*, p. 318, 1859.

(2) Loi du même jour. Adoption à la Chambre par 69 voix contre 3 ; au Sénat, à l'unanimité.

chiffre de quarante millions (1), fut réduit à vingt-cinq millions, sur la proposition de la section centrale; néanmoins le principe même de l'emprunt était loin, cette fois, de réunir l'approbation unanime. On vantait d'autres mesures au gouvernement. D'après les uns, il fallait suspendre le payement de la dette flottante et opérer le renouvellement des créances échues et exigibles. Mais c'était là un expédient repoussé d'avance par le respect des engagements contractés, respect qui constitue la clef de voûte de tout crédit. D'après les autres, l'État trouvait dans une nouvelle émission de billets de banque (2) le moyen le plus facile de combler son passif. Mais au moment où la confiance commençait à peine à renaître, l'aide apportée au gouvernement par un établissement de crédit n'aurait fait que déplacer la difficulté sans pouvoir la résoudre. Les billets livrés en trop grande abondance au public risquaient de retourner très-rapidement vers les banques pour se convertir en argent, et de ramener ainsi, sous une nouvelle forme, des embarras auxquels il était urgent de parer d'une manière définitive. En 1848, une forte circulation était si incompatible avec l'état des affaires, qu'au 31 décembre de cette année, la Société générale conservait encore dans ses caisses huit millions et demi de billets sur les quarante millions et demi de circulation autorisée (3). L'emprunt finit

(1) 40,670,010. Rapport de la section centrale, par M. Rousselle, *Annales*, 1847-1848, p. 1275.

(2) Nous avons mentionné plus haut les émissions autorisées par les lois du 20 mars et du 22 mai 1848. Voir notre chapitre V.

(3) Le bilan de la Société Générale, présenté le 26 mai 1849, porte à son passif ,575,000 fr. de billets, à son actif 8,538,285 de billets restés en caisse.

par triompher des différents moyens présentés concurremment avec lui. Il avait l'avantage de solder une dette exigible et pressante par la création de nouveaux titres non remboursables à la volonté des prêteurs, et par suite affranchissant l'État de la tyrannie permanente de ses créanciers.

Dans la situation des esprits, il était à craindre que l'emprunt libre ne réussît pas à attirer des capitaux suffisants. Le gouvernement puisa dans la nécessité, le droit de joindre le système de l'emprunt forcé à celui de la souscription volontaire (1). La loi du 6 mai 1848 (2) consacre cette double base, et fixe à 5 p. c. l'intérêt à payer aux prêteurs (3). Afin d'opérer l'équitable répartition des charges, la loi s'adresse au concours financier de toutes les classes aisées du pays. L'emprunt se compose : 1° du montant de la contribution foncière, perçue au profit de l'État (4); — 2° du montant de la contribution personnelle, en prenant pour seules bases la valeur locative, les foyers, les domestiques et les chevaux ; il y a de plus exemption de concourir à l'emprunt pour les contribuables les moins imposés (5); — 3° d'une perception de 5 p. c sur le produit annuel des capitaux prêtés sur hypothèque (6); — 4° de retenues sur les traitements et pensions, civils et mili-

(1) Art. 1er et 19 de la loi du 6 mai 1848.

(2) Présentation, le 16 mars; rapport par M. Rousselle, 6 avril; par M. Mercier, 18 avril; adoption par 72 voix contre 10, 9 abstentions. Au Sénat, rapport par M. Cassiers, adoption par 34 voix, 1 abstention.

(3) Art. 18.

(4) Art. 2.

(5) Art. 7.

(6) Art. 11.

taires. Ces retenues n'atteignent les traitements civils et les pensions qu'au-dessus de 2,000 fr., et s'élèvent par progression de 3 à 25 p. c. (1). En résumé, d'après les calculs du département des finances, le chiffre de l'emprunt par individu s'élevait à fr. 9,94 dans les villes, et à 6 fr. dans les campagnes (2). Grâce à la diffusion des charges sur un nombre énorme de contribuables, celles-ci devaient être assez facilement supportées : deux mois après la promulgation de la loi, le ministre des finances constatait devant la Chambre l'empressement du pays à se libérer de l'emprunt, et le payement par certains intéressés de termes non encore exigibles (3).

L'impôt sur les successions allait soulever plus d'orages. Sur la nécessité de parer à l'insuffisance des recettes par le moyen de l'impôt, il n'existait guère de divergences d'opinions au sein du parlement ; d'après la droite elle-même, les économies ne suffisaient pas à combler le découvert (4). Quelle est donc la raison des résistances presque désespérées que la loi sur les successions eut à vaincre ? Ces résistances ont principalement leur origine dans la parenté compromettante qu'on a cherché à établir entre les propositions du ministère belge

(1) Art. 14.

(2) Discours de M. le ministre des travaux publics, séance du 18 avril 1848, *Annales*, 1847-1848, p. 1360.

(3) Discours du 4 juillet 1848. *Annales*, session extraordinaire de 1848, p. 28. En 1851, un troisième emprunt a été contracté par le ministère libéral, au chiffre de 26,964,600 fr., et affecté aux travaux publics, à l'hygiène et à la construction d'écoles. Loi du 20 décembre 1851.

(4) Les discours de MM. Osy, de Theux, Cools et David témoignent que telle était l'opinion générale. Séances des 8, 13 et 10 mai 1851, *Annales*, 1850-1851, p. 1300, 1338. 1319 et 1323.

et les entreprises des démagogues français contre la propriété. Accusée d'être la fille des théories socialistes, la loi sur les successions devait avoir à combattre les défiances de tous les esprits honnêtes, mais craintifs ou peu clairvoyants. Le rapport de la section centrale lui-même laisse apercevoir la préoccupation de rattacher la succession à la propriété, en les mettant l'une et l'autre au-dessus de toute atteinte. « La succession, dit ce rapport, n'est pas un effet de la munificence de la loi, mais une suite du droit de propriété.... Comme la propriété, la succession est dans l'ordre providentiel, dont la loi formule et ne crée pas les règles (1). » De l'appui que la faculté d'hériter trouve dans le droit naturel, est-il permis de conclure à l'iniquité d'un impôt frappant la transmission de la propriété par succession en ligne directe? Nulle conséquence ne nous paraît plus forcée. Le droit de propriété, avouons-le, ne nous semble pas plus entamé par l'impôt sur les successions, que la liberté des professions n'est attaquée par les patentes, ou l'égalité de tous devant la justice, par les lois fiscales sur le timbre. Étendu à l'extrême, il n'est à la vérité pas un seul impôt qui ne conduise à la spoliation de la propriété sur laquelle il frappe; contenu dans des bornes modérées, le droit sur les successions n'est ni une injustice en lui-même, ni une perception odieuse à cause de la manière dont elle s'exerce.

La tranquillité générale se maintenant malgré ses ennemis du dedans et du dehors, l'autorité assurée à la loi sur la force,

(1) Rapport au nom de la section centrale, par M. Deliége, *Annales*, 1850-1851, p. 640.

en un mot le faisceau de garanties qui constitue l'organisation sociale, de tels avantages n'existent et ne peuvent exister que par un sacrifice permanent appelé l'impôt. Celui-ci est le prix dû par chacun pour jouir de la situation favorable que la communauté lui procure. — Mais comment ce prix doit-il être payé? Il serait à la fois vexatoire pour les citoyens et inutile pour l'État de soumettre à l'impôt toutes les manifestations de la volonté humaine; le législateur s'arrête donc à certaines de ces manifestations et concentre sur elles seules la nécessité de servir de base aux impositions publiques. L'acte qui consiste à acquérir par succession, a quelque chose de patent qui en rend la dissimulation presque impossible et par suite le recommande spécialement comme point de départ d'un droit fiscal. L'héritage amène d'ailleurs une augmentation de fortune rendant plus facile un léger sacrifice d'argent de la part de l'héritier. Toutefois est-il vrai que le droit de succéder, n'emprunte pas à l'État la raison de la facilité qu'il rencontre à se faire reconnaître et respecter? Il y a alors, reconnaissons-le, maladresse législative à réclamer l'impôt à l'occasion d'un droit qui se passe, sans difficulté aucune, de l'appui de toutes les lois existantes, et qui par suite, ne profite en rien d'un état social dont cependant on prétend lui faire en partie payer les frais.

Mais est-ce bien là le caractère du droit de succéder?

Imaginons, s'il est possible, un état d'anarchie dans lequel la protection exercée par l'État, sur la généralité des citoyens, vienne soudain à disparaître. Qu'arrivera-t-il de la succession? Peut-être survivra-t-elle. Elle présente, en effet, un caractère

d'équité, d'utilité qu'il est difficile de révoquer en doute. Favorisant le goût pour l'épargne, elle sert de complément et de manifestation aux affections de famille. Mais, quoi qu'il en soit, personne ne pourra prétendre que la succession n'aura alors rien perdu de son caractère de certitude et de sécurité. Elle vivra, mais comment sera-t-elle réglée et quel moyen lui restera-t-il de se faire respecter, hors l'emploi de la force individuelle? En faut-il plus pour démontrer que l'organisation sociale n'est pas sans utilité à l'égard du droit de succéder?

L'impôt sur les successions étant légitime en général, existe-t-il quelque raison particulière pour en dispenser les successions en ligne directe? Nous n'en apercevons aucune. Quels que soient les liens d'intimité qui unissent le père et l'enfant, quel que soit le secours que le fils apporte fréquemment au père pour l'augmentation de la fortune de la famille, l'héritage a toujours pour effet de transmettre la propriété d'une personne à une autre et l'avantage de cette transmission paisible peut, sans injustice, être payé par celui qui en profite. Tel est le point de départ de la loi du 17 décembre 1851. Le droit de mutation est une obligation à laquelle ni héritier, ni légataire ne peut échapper. Ce principe général met un terme à l'exemption que la loi du 27 décembre 1817 consacrait en faveur de l'héritier direct et, dans la plupart des cas, en faveur de l'époux légataire (1).

Il est certain cependant que plus la parenté est étroite entre l'héritier et son auteur, plus les droits réclamés par le

(1) Art. 24 2° et 3° de la loi du 27 décembre 1817.

fisc doivent être modérés. Nous en voyons deux raisons. D'abord entre parents rapprochés, surtout entre ascendants et descendants, la succession est une éventualité toujours prévue et parfois même escomptée à l'avance. Il en est tout autrement quand l'héritage vient enrichir des collatéraux éloignés. Pour ceux-ci, la succession n'est, le plus souvent, qu'un heureux hasard; et les réclamations du fisc doivent leur paraître d'autant moins pénibles à supporter, qu'elles sont la conséquence d'un accroissement de fortune presque inespéré. Le second motif de la modération de l'État, en cas de parenté rapprochée de l'héritier, prend sa source dans une vérité économique. Il réside dans la nécessité de ménager le capital, dont le rôle est indispensable à la production et qui, même en nous plaçant au point de vue exclusif des finances publiques, a le mérite de faire naître la richesse future, en d'autres termes la future matière imposable. Un droit assez élevé sur les successions collatérales porte peu de préjudice au capital, parce que ces successions ne sont guère fréquentes. Le même droit deviendrait dangereux s'il était perçu sur les héritages directs, qui sont la règle presque universelle dans la société. La loi de 1851 doit évidemment échapper au reproche de porter de dangereuses atteintes au capital. Le droit qu'elle établit en ligne directe, n'est que de 1 pour cent sur la propriété et de 1/2 pour cent sur l'usufruit. Une disposition finalement admise par le parlement, restreint ce droit aux immeubles et aux rentes ou créances hypothéquées (1).

(1) Art. 2.

Rappelons par quelle suite de circonstances la loi s'est, sur ce dernier point, écartée d'une manière très-sensible du projet présenté par le cabinet. Quoi de plus propre d'ailleurs à démontrer l'énergie et les ressources du régime parlementaire, que le récit d'une crise dont le bon sens de la nation et les concessions du ministère ont fini par triompher, et dans laquelle l'opposition a pu déployer toutes ses forces, sans que la tranquillité publique fût un seul moment troublée, ou le prestige de la couronne diminué en rien ? Le projet de loi, présenté le 7 novembre 1848, établissait le droit de succession sur les meubles et sur les immeubles indistinctement (1). Soumis au droit pour toute espèce de biens, l'héritier était admis à faire entrer les dettes délaissées par le défunt en déduction de son actif; c'était la consécration d'un principe d'équité incontestable. Toutefois, dans l'exécution, ce principe entraînait pour l'héritier la nécessité souvent pénible de dévoiler la situation financière de son auteur; la déclaration des dettes exposait en outre la famille à de pénibles investigations de la part du fisc. A la suite d'une discussion très-vive à la Chambre des représentants, le projet primitif fut retiré dans la séance du 15 mai 1851. En même temps, le ministère offrit au roi sa démission, déclarant que les votes émis par la majorité ne lui permettaient plus de compter sur elle « pour le succès des mesures financières, dont le vote lui paraissait importer essentiellement à la bonne marche des affaires et aux intérêts du pays (2). »

(1) Art. 1er du projet, *Annales*, 1848-1849, p. 29 et suiv.

(2) Séance du 17 mai 1851, discours de M. le ministre de l'intérieur, *Annales*, 1850-1851, p. 1377.

La droite ne possédant pas la supériorité numérique dans le parlement, la gauche considérant l'opposition à la loi comme impuissante à déterminer la chute du cabinet, il ressortait de la situation même qu'aucune administration nouvelle ne pouvait réussir à se constituer. MM. Dumon-Dumortier, président du Sénat, Verhaegen, Lebeau et Charles de Brouckère, membres de la Chambre, déclinèrent successivement l'honneur de former un cabinet (1). Le ministère Rogier-Frère demeura donc au pouvoir, sans abandonner la loi des successions, mais en modifiant l'art. 1er de cette loi, de manière à en faire disparaître les inconvénients attachés à la déclaration du passif. D'après un amendement de M. le ministre des finances, l'héritier a désormais l'option entre le droit de 1 p. c. sur l'actif net, et le droit de 3/4 p. c. sur l'actif brut, c'est-à-dire sans déduction d'aucune dette (2). Modifié en ce sens, l'art. 1er fut adopté à la Chambre, ainsi que l'ensemble de la loi (3); mais cette fois l'un et l'autre vinrent échouer au Sénat. Un amendement de MM. de Marnix et Forgeur, qui tendait à rendre la loi obligatoire pour trois ans seulement, et auquel se rallia le ministère, fut rejeté par 27 voix contre 24 ; l'article 1er de la loi eut le même sort à la majorité de 33 voix contre 18 (4).

La dissolution du Sénat fut la conséquence de ces

(1) Explications de MM. Verhaegen et Ch. de Brouckère, séance du 23 juin 1851. *Annales*, 1850-1851, p. 1442.

(2) Séance du 23 juin, p. 1445.

(3) L'art. 1er par 61 voix contre 31, 4 abstentions, le 28 juin; l'ensemble de la loi par 57 voix contre 26, 6 abstentions, le 1er juillet 1861; p. 1501 et 1524.

(4) Sénat, séance du 2 septembre 1851, *Annales*, 1850-1851, p. 458.

votes (1). La Constitution belge semblait indiquer spécialement ce moyen de ramener l'accord entre les deux branches du pouvoir législatif. Assemblée modératrice bien plus que spontanée, corps qui se recrute uniquement dans la classe des grands propriétaires, et ne peut se défendre de refléter une partie de leurs préventions, le Sénat n'avait aucun titre à faire prévaloir son avis sur celui de la Chambre des représentants, dans une question du genre de celle qui nous occupe. Notre charte fondamentale a du reste si bien distingué les tendances exclusives du Sénat, en matière d'impôts, que, suivant l'exemple donné par la Constitution anglaise à l'égard de la Chambre haute, elle a refusé à celle-ci le droit de présenter les lois qui portent sur les recettes ou sur les dépenses de l'État (2). Entre les deux Chambres, la seule volonté qui pût prononcer avec certitude, c'était celle de la nation elle-même, volonté dont le pouvoir législatif doit toujours demeurer l'expression fidèle, sous peine de se voir désavoué plus tard et de perdre ainsi de sa force.

Après des élections qui, chose digne de remarque, donnèrent raison à une loi d'impôt, loi qualifiée de révolutionnaire et d'antinationale, la section centrale du Sénat produisit, dans un nouveau rapport, le système qui devait définitivement triompher (3). Dorénavant les immeubles seuls étant atteints par le fisc (4), les dettes hypothécaires sont les seules qui en-

(1) Arrêté royal du 4 septembre.

(2) Constitution, art. 27, § 2.

(3) Rapport par M. Dellafaille sur un amendement de M. Spitaels, 22 novembre 1851. Sénat, p. 77.

(4) Art. 2.

trent en déduction de l'actif immobilier quant au payement du droit. Il devient dès lors facile de supprimer complétement l'inventaire et l'expertise dans les successions directes ; les immeubles et les hypothèques ont une valeur en quelque sorte publique, qui rend superflues toutes les investigations du fisc.

Après avoir établi le droit de mutation en ligne directe, la loi du 17 décembre 1851 introduit quelques autres changements à la législation de 1817. Elle porte de 4 à 5 p. c. le droit de succession entre frères et sœurs (1), et le ramène ainsi au taux primitif de la loi du 22 frimaire an VII. Elle répare en même temps quelques lacunes de la législation fiscale, quant aux biens délaissés par un absent, et quant à ceux recueillis par un adopté (2), ou par l'enfant naturel à défaut de parents au degré successible (3). Enfin, dans son art. 22, la loi dénie à l'administration des finances la faculté de déférer le serment aux intéressés sur l'exactitude de leurs déclarations.

C'est là une importante dérogation à l'art. 14 du projet primitif, lequel, innovant en cette matière, autorisait l'emploi d'un pareil moyen. Le serment fut rejeté comme un encouragement à l'immoralité et au mensonge, parce qu'il soumettait les citoyens à une épreuve dans laquelle l'honneur devenait une cause de dommage, tandis que le manque de bonne foi semblait au contraire récompensé par l'exemption du droit. Lorsque devant les tribunaux et entre particuliers, la délation du serment paraît toujours une preuve assez inféconde dans

(1) Art. 9.
(2) Art. 6.
(3) Art. 10.

ses résultats, il en aurait été ainsi à plus forte raison dans les contestations avec le fisc. N'est-ce pas là un adversaire que des gens, même scrupuleux, le plus souvent ne se font aucun reproche de frustrer? Si en Angleterre, l'affirmation des intéressés a pu devenir une aide efficace pour l'administration afin d'arriver à la connaissance des revenus qui forment la base de l'*income-tax,* nous en trouvons la raison dans ce fait, que l'*income-tax* est demandée seulement aux classes supérieures de la nation anglaise (1), chez lesquelles le respect pour la parole donnée forme le premier principe de l'éducation. « Il n'est pas d'un gentleman de trahir la vérité, et un homme qui ment dans son intérêt, même au détriment du fisc, se déshonore (2). » Malgré cette rigidité dans les choses de l'honneur, rigidité qui tient assez probablement au caractère aristocratique ambitionné par toute la société anglaise, les économistes de la Grande-Bretagne s'accordent à reconnaître que l'*income-tax* est répartie d'une manière inégale par suite des affirmations mensongères d'un certain nombre de contribuables (3).

Le vote de l'impôt sur les successions (4) fut suivi de près par la chute du ministère. Le renouvellement partiel de la Chambre (5) ayant donné comme résultat une perte de quel-

(1) Cet impôt se perçoit sur les revenus au-dessus de 150 livres (3,750 fr).

(2) L. Faucher, *De l'impôt sur le revenu* (*Revue des deux mondes,* t. IV, 1849).

(3) *Principles of political Economy,* John Stuart Mill, t. II, p. 373 et suiv.; Pierre Clément, *Études financières,* p. 403.

(4) Adoption au Sénat, par 45 voix contre 6, 1 abstention, séance du 27 novembre. A la Chambre, nouveau rapport par M. Deliége, 13 décembre; adoption le 16 décembre par 59 voix contre 24.

(5) 8 juin 1852.

ques voix pour l'opinion libérale, le cabinet crut devoir déclarer qu'il considérerait la non-réélection de M. Verhaegen en qualité de président, comme un indice que la majorité faisait désormais défaut à l'administration existante. La nomination de M. Delehaye à la présidence, quoique suivie du refus de celui-ci (1), eut pour conséquence immédiate la retraite du ministère et l'ajournement des Chambres à un mois.

Bien qu'il soit souvent difficile de discerner avec certitude les motifs du déplacement de quelques voix dans une assemblée politique, nous croyons pouvoir assigner deux causes principales à la crise ministérielle de 1852. La première datait d'assez loin. Après l'admission de l'instruction religieuse dans l'enseignement moyen, ou pour mieux dire, par suite de cette admission, qui donnait au clergé une très-haute idée de l'importance attribuée par les libéraux eux-mêmes à son intervention directe dans l'enseignement officiel, le parti catholique n'avait cessé de réclamer l'introduction des ministres du culte dans les athénées et dans les colléges. D'après lui, c'était là une obligation impérieuse, un acte de justice auquel le cabinet ne pouvait se soustraire qu'en violant ouvertement la loi. Peu de temps après le vote de la loi sur l'instruction moyenne, une allocution papale donnait la mesure des prétentions du clergé par l'exagération des plaintes dont elle se faisait l'écho. « Nous ne pouvons nous défendre, dit ce curieux document, dans notre sollicitude paternelle envers l'illustre nation des Belges, qui s'est toujours fait remarquer

(1) Séance du 28 septembre 1852.

par son zèle pour la religion catholique, de témoigner publiquement notre douleur à la vue des périls qui menacent chez elle la religion catholique. » L'allocution se termine par une recommandation « au roi et à tous ceux qui tiennent le timon des affaires, de protéger et de défendre les saints prélats et les ministres de l'Église catholique. » Cette protestation en faveur de prétendus persécutés n'était d'ailleurs appuyée d'aucun fait, ni d'aucune raison qui lui donnât l'apparence de la vérité. Le ministre des affaires étrangères y répondit en protestant du respect que le gouvernement belge avait toujours porté à la religion, et en rappelant les principes généreux de notre droit public à l'égard de l'Église (1). Mais la réponse importait peu, et le coup avait porté. Soit hasard, soit combinaison, la lettre encyclique était arrivée en Belgique très à propos quelques jours avant les élections de juin 1850 ; et il n'est pas douteux que l'échec subi à cette époque par les libéraux fut en grande partie la conséquence du solennel anathème lancé contre leur politique.

Les emprunts, et surtout l'impôt sur les successions directes, sont la seconde cause de la chute du ministère. C'est là une vérité triste à dire et cependant incontestable : il est fort rare que les lois ayant pour but de parer à des embarras financiers, ne deviennent pas la cause d'amers reproches pour les ministres qui ont eu le courage de les proposer. Par une

(1) L'allocution était du 20 mai 1850; la lettre en réponse, du 14 juin. Explications de M. le ministre des affaires étrangères, 15 novembre 1851. « La Chambre approuvant le langage et la conduite du ministère, passe à l'ordre du jour. » Adopté par 48 voix, 26 abstentions. *Annales*, 1850-1851, p. 19 et 23.

singulière injustice, on fait peser la responsabilité du déficit sur ceux-là seulement qui consacrent tous leurs efforts à le combler.

CHAPITRE VII.

LOI SUR LA PRESSE. — CONVENTION D'ANVERS.

Le 31 octobre 1852, le cabinet était reconstitué. Il se composait en partie seulement d'éléments nouveaux. M. Henri De Brouckère était nommé aux affaires étrangères, M. Faider, à la justice et M. Piercot, à l'intérieur. MM. Van Hoorebèke (1), Liedts (2) et Anoul (3), conservaient respectivement leurs portefeuilles des travaux publics, des finances et de la guerre. Dès les premiers jours de son avénement au pouvoir, le ministre des affaires étrangères expliqua à la Chambre la ligne politique qu'il comptait adopter. A ses yeux, la majorité libérale, bien qu'amoindrie, n'avait pas cessé d'exister. Le triomphe isolé de l'opposition, lors de la

(1) Nommé le 12 août 1850.

(2) Nommé provisoirement le 17 septembre 1852.

(3) Nommé le 13 juin 1851.

nomination du président de la Chambre, semblait d'autant moins décisif qu'il n'avait été remporté qu'au scrutin secret. Tout en s'appuyant sur le parti libéral, le ministère était « disposé à toute conciliation raisonnable (1), » et sans se faire illusion sur sa durée, il se déclarait prêt à céder la place à toute autre administration qui pourrait s'appuyer sur une majorité compacte, soit de la droite, soit de la gauche. L'extrême modestie de cette déclaration, par laquelle le ministère semblait se réserver un rôle purement expectatif en matière politique, ne fit d'ailleurs obstacle ni à la présentation d'un projet de loi sur la bienfaisance, projet remplacé plus tard sans avoir été discuté et dont nous reparlerons; ni à l'adoption de deux mesures très-importantes, l'une, au point de vue de nos relations extérieures; l'autre, au point de vue de l'influence du clergé sur l'instruction publique.

Considérée à distance et froidement, la première de ces mesures, la répression pénale des offenses envers les chefs des gouvernements étrangers, est loin d'offrir, comme on l'a souvent insinué, le caractère d'un acte de servilité, ou seulement de complaisance aux désirs d'une nation voisine. Malgré de sinistres prédictions, la liberté de la presse nous est restée entière et nous avons d'autant moins perdu le droit de nous en montrer glorieux, qu'aujourd'hui le dénigrement et la haine ne peuvent plus tenter de s'abriter impunément derrière l'exaltation de l'amour-propre national. Le patriotisme,

(1) Discours de M. le ministre des affaires étrangères, séance du 3 novembre 1852. *Annales*, 1852-1853, p. 33.

ce sublime égoïsme collectif, n'a le droit de se dire la passion des grandes âmes, que si la manière dont il se manifeste comme les moyens qu'il emploie, restent à la hauteur du but qu'il ambitionne. Quand il descend aux mesquineries et aux bassesses de la haine privée, non-seulement il déshonore sa cause, en éloignant d'elle les sympathies généreuses, mais il s'expose à la compromettre mortellement : l'injure appelle l'injure et la violence des attaques offre un trop facile prétexte à la violence des actions.

La loi du 20 décembre 1852, punissant les offenses envers les souverains étrangers, était rendue nécessaire et par les doutes que soulevait l'applicabilité de la loi du 28 septembre 1816, ayant pour but de réprimer des faits analogues (1), et par l'audace déployée dans l'agression par certains organes du journalisme. S'il est de l'intérêt général que des rapports amicaux se maintiennent et se multiplient entre toutes les nations civilisées, il n'est pas moins utile que les peuples s'appliquent à prévenir, l'un à l'égard de l'autre, les causes naturelles de méfiance et de mécontentement. Dans chaque pays, le souverain, même lorsqu'il ne jouit que d'un pouvoir très-limité, est un véritable symbole de la puissance publique. A l'intérieur, c'est en son nom que se rend la justice et que

(1) Art. 1er de cette loi : « Ceux qui, dans leurs écrits, auront offensé ou outragé le caractère personnel des souverains et princes étrangers, auront contesté ou révoqué en doute la légitimité de leur dynastie et de leur gouvernement, ou auront critiqué leurs actes en termes offensants ou injurieux, seront, pour la première fois, punis d'une amende de 500 florins, ou s'ils se trouvent hors d'état de l'acquitter, d'un emprisonnement de six mois ; la récidive sera punie d'un emprisonnement d'un an à trois ans. »

s'exercent tous les emplois de l'État; à l'extérieur, c'est lui encore que les ambassadeurs représentent. L'offense dirigée de l'étranger contre le souverain d'une nation frappe donc à la fois, et celui qui gouverne, et tous ceux qu'il gouverne. En vain allèguerait-on que sortant d'un pays où la liberté de la presse n'est entravée par aucune sorte de censure, l'attaque la plus violente reste toujours l'œuvre d'un simple particulier et n'a pas derrière elle l'approbation, même tacite, de l'État. Comment l'étranger peut-il, avec quelque semblant de raison, demander compte à un pays entier de l'injure d'un écrivain isolé, dont les opinions sont désavouées sans doute par le sentiment presque unanime des citoyens? — Pour répondre d'un seul mot à cette objection, disons que la presse subit ici la responsabilité de sa puissance, puissance sans action directe dans l'État, sans sanction à ses arrêts, mais trop crainte et trop vantée pour ne pas être capitale. Si on a pu appeler la presse, le quatrième pouvoir sous un gouvernement constitutionnel, n'oublions pas qu'en Belgique ce quatrième pouvoir est entre les mains de chacun. A ceux qui l'exercent, l'administration ne demande et ne peut demander aucune preuve de probité, d'intelligence, ou seulement de nationalité ou de fortune. Le cautionnement, l'autorisation des journaux, leur suppression nous sont également inconnus.

Ce régime de complète liberté, si éminemment favorable au développement de l'esprit public, ne peut subsister qu'avec certaines garanties pénales, pour le cas où les écrits s'attaquent à des principes dont le maintien paraît importer à la tranquillité générale. A cet égard, la loi répressive est née

presque en même temps que l'affranchissement de la pensée écrite (1). Parmi les principes protégés contre toute atteinte, le décret sur la presse du 20 juillet 1831 range, par exemple, la force obligatoire des lois, le respect dû à l'autorité constitutionnelle du roi, aux droits et à l'autorité des Chambres (2). Complément de ce décret, la loi du 6 avril 1847 punit l'offense envers le roi ainsi qu'envers les membres de la famille royale, par discours, cris, menaces, écrits, imprimés, images ou emblèmes quelconques (3). C'est dans un ordre d'idées analogue que la loi du 20 décembre 1852 est édictée. L'art. 1er de cette loi a pour but de réprimer « l'offense envers la personne des souverains étrangers, » et « l'attaque méchante contre leur autorité (4). » Dans le projet primitif de la loi, cette disposition punissait le délit, qu'il fût commis à l'aide de l'écriture, du dessin ou de l'impression, ou bien simplement par discours, cris ou menaces. Sur la proposition de la section centrale et avec l'assentiment du ministre de la justice (5), l'offense qui se produit oralement n'est pas devenue poursuivable devant les tribunaux. Elle est loin en effet d'offrir le caractère de gravité que présente l'offense imprimée, c'est-à-dire faisant toujours supposer la préméditation de la part du coupable, offense d'autant plus dangereuse qu'elle peut se répandre rapidement à des milliers

(1) L'arrêté du 16 octobre 1830 affranchit la presse. Celui du 20 juillet 1831 s'attache à prévenir les délits qui se produisent par l'impression.

(2) Art. 2 et 3.

(3) Art. 1 et 2.

(4) Art. 1er.

(5) Note de M. le ministre de la justice. *Annales*, 1852-1853, p. 207.

d'exemplaires et ne s'arrête même pas toujours aux limites du pays.

La répression de l'attaque méchante contre l'autorité du monarque étranger a été l'objet de vives critiques, de la part de ceux-là mêmes qui trouvaient légitime la répression des offenses s'adressant à sa personne (1). Est-il vrai que cette disposition législative risquât de porter un coup mortel à la liberté de discussion quant aux affaires extérieures? Les explications de M. le ministre de la justice, celles de M. le rapporteur de la section centrale, et plus encore la rareté extrême des poursuites ordonnées depuis, ne nous laissent aucun doute sur l'injustice d'une telle critique. « Les expressions de la loi, disait M. Faider, consacrent en un mot le droit de libre et de légitime discussion, pour n'atteindre que les attaques méchantes, supposant nécessairement une intention criminelle dont l'existence est essentielle pour constituer le délit (2). » « Le droit de critique des actes et de la forme des gouvernements étrangers, est incontestable, » disait à son tour, M. Lelièvre. « Il n'y a que l'essence et le principe de l'autorité qu'il est interdit d'attaquer méchamment, c'est à-dire avec mauvaise foi et intention criminelle (3). »

Avouons-le du reste, il nous paraît impossible que la loi déclare répréhensible l'offense à la personne d'un souverain

(1) Un amendement de MM. Orts et Pierre ayant pour objet de supprimer les mots : « ou aura méchamment attaqué leur autorité, » dans l'article 1er, a été repoussé par 60 voix contre 31, dans la séance du 6 décembre 1852.

(2) Note de M. le ministre de la justice. *Annales*, 1852-1853, p. 207.

(3) Discours de M. Lelièvre. *Ibid.*, p. 233.

étranger, sans condamner du même coup l'attaque méchante à son autorité. Et en effet, nous ne concevons guère une attaque frappant l'autorité du prince dans ce qu'elle a d'essentiel et de fondamental, sans porter un préjudice énorme, sinon à sa personne privée, du moins à sa personne politique, qui est liée d'une manière si étroite à la première. Ensuite, à la bien considérer, l'attaque contre l'autorité du souverain étranger, est-elle moins dangereuse et par suite moins punissable que celle dirigée contre sa personne? L'avantage de régner, n'est-ce pas là ce qui vaut au prince un prestige d'exception et comme conséquence une protection spéciale contre l'injure, parce que dès lors il cesse d'être un particulier, pour devenir la vivante personnification d'une nation amie. En dernier lieu, n'est-il pas certain que l'offense à la personne investie de la puissance royale n'a presque toujours qu'un seul but : représenter l'autorité comme avilie par le caractère, les antécédents ou les actes de celui qui l'exerce, entamer ainsi le pouvoir et provoquer à son renversement? — Dans le souverain, c'est l'homme que l'on frappe, mais c'est surtout la couronne que l'on veut atteindre.—S'il en est ainsi, la loi serait-elle juste et logique, en punissant l'offense à la personne du souverain étranger, laquelle n'est le plus souvent qu'un moyen de porter indirectement atteinte à son autorité, mais en laissant se produire impunément l'attaque ouverte et non dissimulée contre cette autorité même? Par le double cas qu'il a prévu et par les expressions générales dont il s'est servi, le législateur a voulu rendre son œuvre applicable à toutes les circonstances où l'écrivain, franchissant les limites de la discussion la plus

large, n'a d'autre mobile que la haine et n'emploie d'autre arme que l'injure ou la calomnie. Nous ne croyons pas avoir le droit de l'accuser de trop de rigueur.

Que l'offense soit spontanée ou qu'elle ait été puisée dans une publication faite en Belgique ou à l'étranger, la responsabilité incombant à celui qui l'a produite n'en demeure pas moins complète(1). Cette précaution de la loi contre un moyen de défense qu'il serait toujours facile de se préparer contre les poursuites, n'est que la reproduction de l'art. 368 du code pénal concernant la calomnie (2).

La partie comminatoire de la loi de 1852, pas plus que le fondement de cette loi, n'est restée à l'abri des plus vifs reproches. La peine à prononcer par les magistrats est, en premier lieu, l'emprisonnement de trois mois à deux ans et l'amende de 100 à 2,000 fr. ; en second lieu, l'interdiction pendant deux ans au moins et cinq ans au plus, de tout ou partie des droits civils et politiques mentionnés en l'art. 42 du code pénal. Cette dernière pénalité que le projet de loi rendait toujours applicable (3), a été restreinte, avec l'assentiment du ministre de la justice (4), au cas où le coupable se trouve en état de récidive légale, c'est-à-dire a déjà été condamné correctionnellement à un emprisonnement de plus d'une année (5). Ainsi mitigée, la loi peut-elle être accusée

(1) Art. 2 de la loi.

(2) L'art. 3 de la loi du 28 septembre 1816 admet un principe analogue.

(3) Projet de loi. *Annales*, 1852-1853, p. 209.

(4) *Annales*, *ib.*, p. 214.

(5) Art. 58 du code pénal.

d'une sévérité excessive? S'il est vrai que le meilleur moyen de porter un jugement sain sur le caractère plus ou moins utile d'une peine dans un cas donné, soit de comparer cette peine à celles prononcées par la loi contre des délits analogues, il nous paraît certain que l'interdiction des droits civils et politiques n'a rien d'exorbitant dans la loi de 1852. Et en effet cette pénalité n'est pas nouvelle en matière de presse.

Prenons d'abord la calomnie, le délit tombant sous le coup de la loi commune, l'imputation renfermant une attaque contre toute personne que ne couvre pas l'inviolabilité attachée à l'exercice de la souveraineté. D'après l'art. 374 du code pénal, le calomniateur doit, à compter du jour où il a fini sa peine, être interdit pendant cinq ans au moins, et dix ans au plus, des droits mentionnés à l'art. 42 du même code. L'art. 15 du décret du 20 juillet 1831 sur la presse, modifie le code pénal en ce sens seulement, que l'interdiction prononcée par celui-ci devient facultative pour les tribunaux. Si de la loi générale concernant les délits de presse, nous passons à la loi spéciale qui assure à la fois, et la protection due à d'augustes personnages, et le maintien de la tranquillité intérieure, intéressée au respect qu'on leur accorde, nous y retrouvons encore l'interdiction des droits civiques et de famille, à côté de l'emprisonnement. Par la loi du 6 avril 1847, punissant les offenses envers le roi ou envers les membres de la famille royale, la faculté est laissée au juge de prononcer la peine de l'article 42 du code pénal, pour un laps de temps qui varie de deux à cinq ans (1). Dans la loi de 1852 dont nous nous occupons, le juge

(1) Art. 3 de cette loi.

conserve le même droit avec cette différence, tout à l'avantage de la mansuétude, qu'il ne peut plus l'exercer que dans un seul cas, celui de récidive légale. Pour prévenir un délit dont l'exaltation des sentiments politiques est généralement la cause, la peine, surtout physique, de l'emprisonnement peut parfois rester inefficace, tandis que celle de l'amende ne trouve même pas toujours sur quoi s'exercer. La peine morale et en quelque sorte politique, qui vient éventuellement s'y joindre, est dans certains cas la seule propre à faire reculer ceux que la crainte de la détention et de l'amende n'aurait pas suffi à arrêter une première fois.

Dans la loi concernant les offenses envers les chefs de gouvernements étrangers (1), il est un dernier point qui mérite d'appeler notre attention. L'art. 3 de la loi subordonne l'exercice des poursuites à la demande faite par le représentant du souverain qui se croira offensé. Cette disposition, supprimée du reste en 1858 (2), est-elle préférable à la poursuite directe par la magistrature belge sans réclamation officielle venant du dehors? Nous n'hésitons pas à dire que non. Si l'offense au souverain étranger est poursuivable, il n'en existe, à vrai

(1) La loi du 20 décembre 1852, concernant les offenses envers les souverains étrangers, a été présentée le 9 novembre 1852. *Annales*. 1852-1853, p. 57. Rapport de M. Lelièvre, le 25 novembre, p. 205; adoption à la Chambre par 68 voix contre 21, 1 abstention. Au Sénat, rapport de M. d'Anethan, le 13 décembre, p. 60; adoption le 16 décembre, par 30 voix contre 9, 1 abstention.

(2) La loi du 12 mars 1858 a, par son art. 13, supprimé l'art. 3 de la loi du 20 décembre 1852. Exposé des motifs, 20 janvier 1858. *Annales*, 1857-1858, p. 192. Rapport de M. Lelièvre, p. 320; adoption par 80 voix contre 10, 4 abstentions. Rapport au Sénat, par M. d'Anethan, p. 77; adoption par 34 voix contre 4, 1 abstention.

dire, qu'un seul motif, le préjudice éventuel porté à la Belgique par tout acte susceptible d'amener de l'aigreur ou de la défiance dans nos relations avec d'autres États. Puiser dans l'intérêt et dans la volonté de l'étranger la cause de la loi répressive de 1852, ce serait, du même coup, condamner cette loi sans rémission, puisque dès lors elle n'apparaîtrait plus que comme un honteux sacrifice de notre autonomie. La loi n'existant qu'au nom de la dignité et de la sécurité belges, pourquoi la placer sous un régime d'exception qui ne permette à la magistrature de la faire respecter, que sur une invitation émanant de l'extérieur? Une si complète dérogation aux principes de la répression ne risque-t-elle pas d'ailleurs d'ouvrir la porte aux plus fâcheux conflits ? Qu'arriverait-il si un gouvernement étranger réclamait des poursuites contre une prétendue offense, et si la magistrature belge se refusait à trouver dans le fait signalé les éléments constitutifs du délit punissable? Qui aurait le pouvoir de décider entre ces deux prétentions contraires ? Si la poursuite d'office a été quelquefois envisagée avec défaveur, c'est que, dans notre Belgique si jalouse de ses libertés, on a cru voir dans ce simple retour au droit commun l'indice d'une sévérité croissante contre la presse. Affranchir de la responsabilité des poursuites les plaintes émanant de l'étranger, c'était, disait-on, vouloir leur épargner les risques d'un échec public, et par conséquent préparer la voie aux réclamations officieuses, aux recherches de délits comme aux condamnations multipliées. Avant même que les faits fussent venus démontrer l'erreur de ces suppositions, il était difficile de leur prêter quelque consistance, sans

attribuer au caprice et à la fantaisie la distinction entre le châtiment et l'impunité. C'était rejeter volontairement dans l'oubli, et la droiture si scrupuleuse de nos magistrats, et l'indépendance souvent presque hautaine de ces délégués immédiats de la nation qu'on appelle le jury, et qui, en matière de presse, ont seuls le pouvoir de motiver une condamnation par leur verdict.

A côté de la loi réprimant les offenses envers les souverains étrangers, nous trouvons, dans la courte existence du cabinet de 1852, un acte qui donne une trop juste idée du caractère et des résultats de la politique mixte, pour que nous manquions à l'analyser. Cet acte est connu sous le nom de *Convention d'Anvers*.

La loi sur l'instruction moyenne, en inscrivant l'enseignement religieux comme partie intégrante de son programme, ne manquait pas d'ajouter que les ministres du culte seraient appelés à donner ou à surveiller cet enseignement (1). Une telle invitation, adressée au clergé par le ministère Rogier, était demeurée sans résultat, à cause, disaient les uns, des exigences extrêmes des ministres de la religion ; par suite, affirmaient les autres, du mauvais vouloir de l'administration, dont les vues secrètes tendaient à laisser la loi en partie inexécutée. A peine au pouvoir, l'administration nouvelle était en quelque sorte sommée de mieux réussir que celle qui l'avait précédée. M. de Theux priait le ministère de n'avoir égard qu'à une seule chose : « le vœu des pères de famille, et le

(1) Voir notre chapitre IV.

bien-être de la société (1). » M. Malou énonçait cet axiome, qui peut à coup sûr sembler hardi comme maxime gouvernementale dans un pays n'ayant ni religion d'État, ni religion privilégiée : « L'enseignement à tous les degrés, disait-il, est inséparable de l'éducation morale et religieuse (2). » A ces déclarations, qui n'ont pour nous d'autre tort que de perdre complétement de vue l'indépendance du pouvoir civil, le ministre de l'intérieur, M. Piercot, répondait en se déclarant animé « des intentions les plus conciliantes en matière d'enseignement (3). » Ces paroles sont un présage trop certain, et la convention d'Anvers en doit sortir ce qu'elle est, une abdication véritable. Le ministre, n'ayant pu arriver à un arrangement général avec le clergé, proposa au cardinal archevêque de Malines, et obtint de lui (4), la conclusion d'un traité particulier, pour chaque établissement d'instruction moyenne. La convention d'Anvers devenait le type convenu de ces compromis, et les conseils communaux des différentes villes étaient appelés à se prononcer sur son admission ou sur son rejet, mais sans pouvoir la modifier.

(1) Séance du 11 décembre 1852. *Annales*, 1852-1853, p. 308.

(2) Séance du 13 décembre 1852. *Ibid.*, p. 317.

(3) Séance du même jour.

(4) Correspondance échangée entre M. le ministre et l'archevêque. Litt. D. *Annales*, 1853-1854, p. 709.

C'est cette marche du ministère, et non le contenu de la Convention d'Anvers, qui a été approuvée à la Chambre des représentants, par 86 voix contre 7, dans la séance du 14 février 1854. *Annales*, 1853-1854, p. 727. Telle est la signification donnée à ce vote par M. Orts, par M. le ministre de l'intérieur, par MM. Verhaegen et Delfosse. Séances des 22, 23 et 24 novembre 1854. *Annales*, 1854-1855, p. 96, 107, 110 et 130.

Le règlement pour l'athénée royal d'Anvers est important à un double point de vue, d'abord en ce qu'il détermine les droits du prêtre, quant à la direction religieuse de l'élève ; ensuite, en ce qu'il règle l'influence de la religion sur l'établissement tout entier.

Résumons en quelques mots les dispositions concernant le premier de ces deux objets :

L'instruction religieuse devient partie essentielle de l'enseignement (1) et concourt avec les autres branches pour les prix généraux (2). L'ecclésiastique qui donne l'instruction religieuse a également soin de l'éducation chrétienne des élèves, et veille à ce qu'ils accomplissent en temps opportun leurs devoirs religieux (3). Les élèves sont tenus d'entendre la messe, les dimanches et les jours fériés (4).

Même lorsqu'on admet l'utilité de l'enseignement religieux au nom du gouvernement, on doit reconnaitre que la convention d'Anvers va singulièrement au delà du principe renfermé dans l'art. 8 de la loi de 1850. Non contente en effet du droit d'être expliquée, et de se produire par la parole de ses ministres, la religion veut être pratiquée et se traduire en obligation dans les établissements de l'État. Entre la loi de 1850 et son prétendu complément naturel de 1854, il y a l'énorme distance qui sépare le règne par la persuasion de la triste victoire obtenue par la contrainte.

(1) Art. 1er de l'arrêté du 5 avril 1854.

(2) Art. 9, *ibid.*

(3) Art. 4, *ibid.*

(4) Art. 8, *ibid.*

Mais c'est surtout dans celles de ses dispositions donnant à l'enseignement tout entier un cachet religieux, qu'il faut chercher le but principal de la convention d'Anvers. Ainsi dans tout établissement qui adopte cette convention, il ne peut être fait usage d'aucun livre qui soit contraire à l'instruction religieuse. Les livres destinés à la distribution des prix sont choisis dans le catalogue général à arrêter par le gouvernement, et sous l'approbation du bureau administratif, par une commission, dont l'ecclésiastique fait nécessairement partie (1). Le préfet des études, et les professeurs profitent des occasions qui se présentent dans l'exercice de leurs fonctions, pour inculquer aux élèves les principes de morale, et l'amour des devoirs religieux. Ils évitent dans leur conduite, comme aussi dans leurs leçons, tout ce qui pourrait contrarier l'enseignement religieux (2). — Un orateur de la droite nous semble avoir résumé d'une manière fort nette la portée de ces différentes dispositions. « Quand, dit M. de Mérode, on adopte pour un collége la convention d'Anvers, et par conséquent l'intervention sérieuse du clergé catholique, on veut que l'enseignement y soit donné dans un sens catholique (3). » L'instruction publique subordonnée par le gouvernement à une

(1) Art. 7 de l'arrêté du 5 avril 1854.

(2) Art. 11, *ibid.*

Un second arrêté du 5 avril 1854, concernant l'école moyenne d'Anvers, sert de type à tous les autres établissements de ce genre, quant à l'intervention du clergé. Art. 6 à 18 de cet arrêté.

(3) Séance du 12 février 1856. *Annales,* 1855-1856, p. 566. M. de Mérode n'est d'ailleurs ici que l'organe approuvé de son parti tout entier. Discours de MM. Dechamps et de Theux. Séances des 12 et 13 février 1856, p. 567 et 581.

religion particulière, telle est en résumé la signification politique de la convention d'Anvers.

Quel est cependant le but élevé de l'instruction publique? N'est-ce pas de se répandre partout et de s'adresser à tous les citoyens, sans distinction, non-seulement de classes, mais de croyances? Dépouillez-la de sa générosité native, rétrécissez-la aux convenances d'un culte déterminé, vous pourrez encore l'appeller l'instruction publique ; mais ce nom sera devenu menteur, quand dans la nation un seul père de famille pourra prétendre sans injustice, que l'instruction a des bienfaits dont il lui est interdit de faire profiter ses enfants, parce qu'elle se constitue de parti pris l'adversaire des convictions religieuses qu'il désire leur voir conserver intactes. Les auteurs de la convention d'Anvers comprenaient si bien la nécessité, pour l'instruction de l'État, de paraître accessible à tous, qu'ils avaient soin de mentionner la dispense pour les élèves non catholiques, d'assister à l'enseignement religieux (1). Mais quel effet pouvait-on se promettre d'une si mince concession, quand elle n'avait pas le pouvoir de changer le caractère catholique imprimé à toutes les parties de l'enseignement moyen? Elle servait tout au plus à prouver l'empire de cette vérité : l'instruction est un devoir dont l'État n'est dispensé vis-à-vis de personne; vérité qu'on se refusait à rendre véritablement efficace dans la pratique, mais dont on subissait l'invincible influence, tout en lui refusant l'utilité.

A l'exclusion qu'elle prononce virtuellement contre les

(1) Art. 3 de l'arrêté réglant la convention d'Anvers.

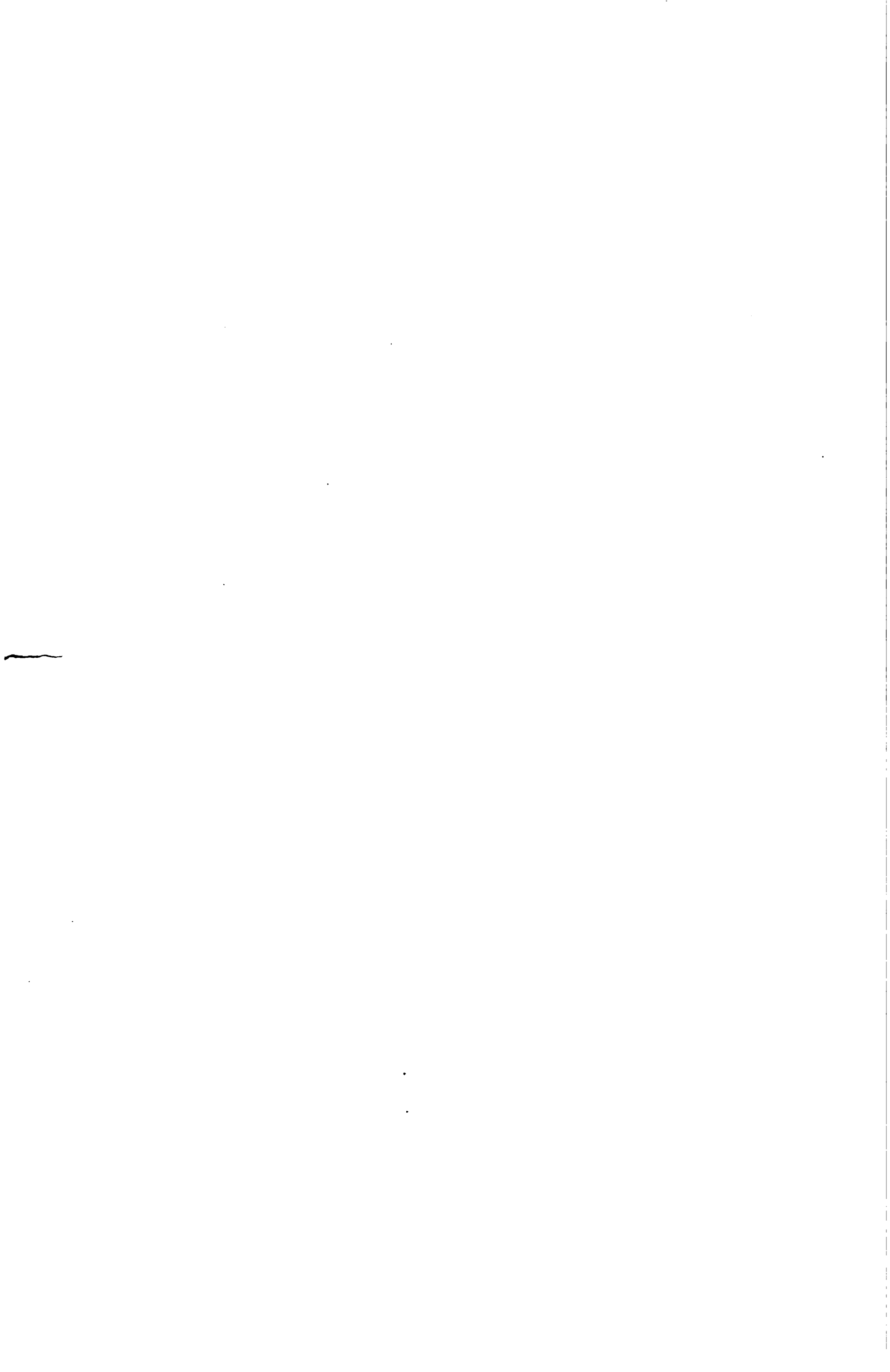
élèves dissidents, la convention d'Anvers en ajoute une autre, non plus justifiée, et partant non moins odieuse, celle des professeurs non catholiques. Il est en effet difficile de comprendre par quel effort d'intelligence un professeur appartenant à l'une des églises de la minorité aurait pu trouver le moyen de demeurer consciencieux et respectable, en conservant ses convictions religieuses, mais en obéissant à l'injonction d'inculquer à ses élèves l'amour des devoirs du culte catholique; et c'est là le sens incontestable de l'article 11 de la convention d'Anvers (1).

Sous l'empire des principes constitutionnels qui régissent en Belgique la situation de l'Église, si le catholicisme a pu tenter de s'introduire comme régulateur suprême dans l'enseignement moyen donné par l'État, c'est en s'étayant d'un double sophisme.

L'État, a-t-on dit d'abord, ne peut vouloir un enseignement indifférent à tous les cultes, sans attribuer la préférence sur toutes les religions révélées, à la négation de la révélation. Dans un pareil cas, « l'État ne serait pas neutre, il ne serait pas impartial, il prendrait parti pour le culte de l'indifférence en matière religieuse, il serait partial en faveur d'un rationalisme antichrétien (2). » Nous n'aurions rien à objecter à cette dure conclusion, si le mot mépris et le mot abstention pouvaient tout à coup devenir synonymes, ou représenter du moins deux

(1) M. de Theux explique en ces termes cet art. 11 : « Comme ceci est stipulé par le cardinal-archevêque, il faut entendre les principes de morale et l'amour des devoirs catholiques. » Séance du 13 février 1856. *Annales*, 1855-1856, p. 581.

(2) Paroles de M. Dechamps, séance du 12 février 1856. *Annales*, 1855-1856, p. 567.



CHAPITRE VIII.

L'INSTRUCTION SUPÉRIEURE.

Investi du pouvoir au nom de la gauche parlementaire, le cabinet De Brouckere ne pouvait songer à le retenir, en gouvernant pour la droite. Les élections du mois de juin 1854 ayant amené de nouveaux échecs pour l'opinion libérale, les ministres n'hésitèrent pas à offrir au roi leur démission (1). Toutefois la retraite ne leur fut pas immédiatement permise. Après quarante ans d'une paix profonde entre les grandes puissances, la plus effrayante des nouvelles venait de se répandre en Europe : la France et l'Angleterre avaient conclu alliance contre la Russie et se disposaient à porter la guerre en Orient (2). Nul n'osait prévoir où s'arrêterait une telle lutte, ni quels seraient ceux qui volontairement, ou fatale-

(1) *Moniteur* du 17 juin, p. 1917. Explications de M. le ministre des affaires étrangères, le 21 novembre 1854. *Annales*, 1854-1855, p. 69.

(2) Déclaration de guerre, 28 mars 1854.

ment, s'y verraient peut-être engagés. Selon une belle et triste parole de M. Devaux : « Dans les crises de la guerre, les mauvaises idées, les mauvaises tentations peuvent venir aux gouvernements comme, dans les positions extrêmes, elles viennent aux individus. » Devant un avenir qui paraissait gros de menaces, tout changement à l'intérieur faisait craindre de l'agitation, et toute agitation semblait un danger. Le pouvoir et le parlement se trouvèrent ainsi d'accord pour ajourner l'avénement d'un nouveau ministère. L'adresse en réponse au discours du trône assurant au gouvernement le loyal concours des Chambres, fut votée par 81 voix contre 11 (1).

Ce fut quatre mois après seulement, qu'un cabinet plus en harmonie avec la composition de la législature parvint enfin à se former. Le 2 mars 1855, M. H. De Brouckere déclare publiquement que son administration se retire. Après que la mission de former un ministère eut été inutilement offerte à MM. Tesch et Delfosse, une nouvelle administration est constituée le 30 mars (2). Elle réunit MM. De Decker, à l'intérieur; le vicomte Vilain XIIII, aux affaires étrangères; Nothomb, à la justice; Mercier, aux finances; le lieutenant général Greindl, à la guerre; et Dumon, aux travaux publics.

Animé des meilleures intentions, plein de foi en lui-même, le cabinet De Decker se présentait comme le continuateur de la politique du Congrès national. « Le gouvernement, disait M. le ministre de l'intérieur, s'élevant à la hauteur des grands

(1) 25 novembre 1854. *Annales*, 1854-1855, p. 160.

(2) Explications de M. H. de Brouckere, le 2 mars. *Annales*, 1854-1855, p. 858. Discours de MM. De Decker et Delfosse, le 24 avril. *Annales*, p. 948 et 949.

intérêts de la patrie, restera étranger aux luttes des partis, et se placera en dehors du courant de leurs influences (1). » C'était là une promesse à laquelle nous ne songeons pas à dénier l'honnêteté, mais bien la prévoyance. Elle est étrange l'illusion de ceux qui, sous un gouvernement sincèrement représentatif, prétendraient doter les ministres d'une existence indépendante des tendances de la majorité, ou mieux encore ne voudraient reconnaître dans cette majorité que le reflet des volontés du pouvoir. Celui-ci a-t-il donc la faculté de remanier à sa guise les assemblées politiques, en les façonnant d'après son propre esprit, ou n'est-il pas plutôt leur représentant nécessaire, en même temps que leur mandataire responsable?

Malgré le loyal concours que le ministère réclamait de tous, « en échange des droites intentions et de la modération qui régissaient ses actes (2), » l'avenir devait le montrer tout simplement, non pas comme le trait d'union entre les partis, mais bien plutôt comme l'instrument dévoué du parti catholique. Dès ses premiers pas, le cabinet eut hâte, du reste, de prouver son impuissance à résister aux entraînements politiques. Nous voulons parler de sa conduite à l'égard de l'un des établissements d'instruction supérieure placés sous la direction de l'État.

Quatre élèves de l'Université de Gand avaient dénoncé l'un

(1) 24 avril 1855. *Annales*, p. 948.

(2) L'adresse en réponse au discours du trône de 1855, contenant cette promesse de loyal concours, n'a été votée à la Chambre des représentants que par 50 voix contre 18 avec 21 abstentions. *Annales*, 1855-1856, p. 21.

de leurs professeurs comme coupable d'avoir, dans son cours public, osé nier la divinité du Christ. Une enquête fut immédiatement ordonnée par le ministre de l'intérieur et, des témoignages recueillis, ainsi que de l'examen des cahiers du professeur, il résulta que l'accusation portée contre lui était en tout point erronée (1). Néanmoins, M. De Decker, obéissant à un sentiment de prudence exagéré, tenta d'enlever à M Brasseur son cours de droit naturel, et ce fut seulement par une circonstance fortuite que ce cours lui resta confié (2). Autre fait : presque en même temps, M. Laurent, professeur de droit civil à cette même Université de Gand, se voyait blâmé par le ministre, pour avoir, dans un de ses livres traitant les plus hautes questions de l'histoire et de la philosophie (3), émis certaines doctrines contraires à la foi catholique. Ces opinions n'ayant évidemment aucun rapport, ni direct ni indirect avec le droit civil, enseignement spécial confié au professeur, appartenait-il à l'État de les rechercher, de les poursuivre en elles-mêmes, et de se constituer ainsi le gardien et le vengeur complaisant du catholicisme? Il nous est impossible de l'admettre un instant.

Nous souscrivons sans peine à cette vérité, qu'en devenant fonctionnaire de l'État, un citoyen cesse d'être complétement

(1) Décision prise à l'unanimité par le conseil académique de l'université de Gand. Explications de M. le ministre de l'intérieur, séance du 22 janvier 1856. *Annales*, 1855-1856, p. 386.

(2) Discussion de l'adresse de 1856 ; discours de M. le ministre de l'intérieur, 21 novembre 1856. *Annales*, 1856-1857, p. 69 et suiv.

(3) *Études sur l'histoire de l'humanité*, par F. Laurent,

indépendant, soit dans ses actions, soit même dans ses écrits ou dans ses paroles; mais encore faut-il savoir ce qu'il abdique de sa liberté, et pour quel cas il consent à se priver lui-même de quelques-uns de ses droits. De ce que le fonctionnaire n'est plus tout à fait libre, qui oserait conclure qu'il ne doive plus l'être en rien? Autant vaudrait dire que le gouvernement ne se tient pour bien servi, que par les parias de l'intelligence, ou à leur défaut, par ceux que dès lors il faudrait appeler des privilégiés de l'hébètement. Pour chaque fonctionnaire, le droit d'agir et de parler à sa guise reste donc une propriété intacte, sacrée entre toutes, à moins que, pour la restreindre, il ne se présente un de ces motifs spéciaux qui prennent leur origine et puisent leur justification dans la dignité même de l'État.

Que l'administration frappe celui de ses membres qui par sa conduite immorale attire sur elle le discrédit, qu'elle frappe encore celui qui décrie publiquement ce qu'elle a résolu ou entrepris, rien ne nous paraît plus naturel et plus légitime. Ce sont là des conséquences et de cette nécessité de la considération réputée à bon droit la première de toutes dans l'exercice des fonctions publiques, et de l'impossibilité pour l'État de conserver sa confiance entière à celui qui ne craint pas de s'insurger tout haut contre des actes auxquels il a promis le concours de son intelligence et de sa volonté. Mais comment dans la négation des dogmes catholiques, découvrir une atteinte à la dignité de l'État? Quelque respect que l'on professe pour le catholicisme, on ne peut méconnaître qu'en Belgique toutes les religions restent nécessairement en dehors de l'État.

Ne pas admettre le fondement d'un culte, c'est pécher contre lui, et très-probablement s'exposer, de sa part, à des peines spirituelles, mais en même temps c'est poser un acte qui ne renferme pas l'apparence d'un blâme pour l'administration; loin de là, c'est pratiquer un incontestable principe de notre droit public. Pour rester fidèle à notre charte fondamentale, le gouvernement, bien loin de se porter garant de la vérité d'aucune religion, ne peut assez craindre de marquer, en quelque manière que ce soit, la supériorité d'un culte sur un autre (1)

Si l'opposition que l'on fait à un culte n'a nullement pour conséquence une opposition au gouvernement, serait-ce là peut être une de ces flagrantes immoralités qui nécessitent des rigueurs exceptionnelles contre les fonctionnaires, quand leur conduite est devenue une tache pour l'administration? Nous devons encore nous refuser à le croire, car alors non-seulement la moitié des habitants de l'Europe est fatalement vouée à l'immoralité par l'autre moitié, ce qui paraît être un arrêt un peu sévère; mais encore l'État paye chaque jour l'immoralité et ne craint pas de perpétuer un véritable scandale public, lorsque, comme cela est vrai en Belgique, il s'est chargé de pourvoir aux besoins des ministres de plusieurs cultes différents. Tous ces ministres ne sont-ils pas amenés par leur position et par leur devoir à discuter comme à contredire le fondement des religions rivales établies autour d'eux?

Avant d'arriver à la loi sur la charité, qui va fournir

(1) Voir notre chapitre Ier.

l'irrécusable preuve de la valeur qu'il faut attacher à ces mots : *modération et conciliation des partis,* le ministère De Decker fait subir à la loi sur l'instruction supérieure, des modifications auxquelles, il faut le dire, elle ne semble guère avoir gagné.

Si, dans tous les pays, l'enseignement universitaire est considéré comme d'une rare importance; si, florissant ou délaissé, il semble pour chacun d'eux la marque à peu près certaine des victoires ou des défaillances successives de l'esprit humain, nulle part comme chez nous il n'a eu le sort de demeurer l'objet des préoccupations constantes du pouvoir législatif, en même temps que des variations les plus diverses. La raison de ces vicissitudes est assez simple. A côté de l'enseignement supérieur officiel, il s'est élevé en Belgique un enseignement supérieur indépendant, conséquence immédiate des généreux principes admis par notre Constitution, dans son art. 17. L'État considérant la preuve de la capacité intellectuelle comme nécessaire pour l'exercice de certaines professions libérales, des examens devenaient indispensables pour régulariser cette preuve. Mais ici, pour ne consacrer ni principe fatal à la science, ni injustice envers la liberté de l'enseignement, quelles précautions peuvent paraître assez sûres? Quel sera le jury que l'on commettra pour garder l'entrée des professions déclarées inaccessibles sans diplôme? Par qui ce jury sera-t-il nommé? Quelles connaissances sera-t-il en droit d'exiger des candidats aux grades académiques? — Avant d'essayer de proposer à ces questions une solution rationnelle, qu'il nous soit d'abord permis de jeter

un rapide coup d'œil sur les nombreux changements que nous présente leur histoire.

La loi du 27 septembre 1835, organisant l'enseignement universitaire (1), institue le jury central, pour prononcer indistinctement sur le sort de tous les récipiendaires. Pour chaque grade, deux membres du jury sont nommés par la Chambre des représentants, deux par le Sénat et les trois derniers par le gouvernement. L'organisation des jurys est de plus déclarée provisoire, et jusqu'aujourd'hui le provisoire est resté la règle invariable de son existence ; les lois du 5 juillet 1849 et du 1er mai 1857 déclarent encore que le mode de formation des jurys n'est établi que pour trois années.

En 1844, le ministère Nothomb se déclare instruit, par l'évidence des faits, de l'inaptitude des assemblées législatives à apprécier la valeur scientifique de chaque examinateur. Il essaye de revenir sur le système de 1835, en remettant aux mains de l'administration seule la nomination des jurys d'examen. Ni cette tentative, ni celle faite plus tard dans le même but par le ministère Rogier ne fut couronnée de succès (2). Soit souci exagéré de ce qu'elles s'étaient habituées à regarder comme une de leurs prérogatives, soit crainte de voir le gouvernement abuser du droit de nomination des jurys en les composant en haine des études libres, les Chambres ne pouvaient se décider à sacrifier le rôle actif qui leur était attribué

(1) Cette loi est née sous le cabinet de Theux. Elle a été votée à la Chambre par 54 voix contre 39, 1 abstention ; au Sénat, par 24 voix contre 10.

(2) Les lois du 8 avril 1844 et du 18 avril 1848 maintiennent successivement le système en vigueur.

par la loi de 1835. La loi du 15 juillet 1849 (1) triomphe enfin de leurs scrupules sur ce point, mais par ce motif, qu'à côté du *jury central* elle institue les *jurys combinés*, destinés dès lors à devenir d'une importance majeure dans la pratique (2). Ces jurys sont formés de la réunion de professeurs appartenant à l'une des deux universités de l'État, et de professeurs représentant l'une des deux universités libres. Le gouvernement est dans l'obligation de régler ses choix de telle sorte, que les professeurs de l'enseignement dirigé par l'État et ceux de l'enseignement privé soient appelés en nombre égal pour procéder aux examens. Enfin, dernière garantie d'impartialité, le président de chaque jury ne peut être choisi qu'en dehors du corps enseignant (3).

Les jurys combinés ne sont pas la seule innovation remarquable apportée à la loi sur l'instruction supérieure en 1849. C'est de cette époque que date l'institution d'un examen, précédant l'obtention de tout grade académique, et qui primitivement fut appelé *examen d'élève universitaire*. Cette épreuve, tour à tour supprimée en 1855, rétablie comme exception en 1857 et comme nécessité en 1861 (4), nous

(1) Présentation le 22 mars 1849; exposé des motifs, *Annales*, 1848-1849, p. 1097; rapport au nom de la section centrale de la Chambre, par M. Delfosse, p. 1589 et 1653; adoption par 62 voix contre 22, 3 abstentions. Au Sénat, rapport par M. Savart, p. 435 et 453; adoption par 28 voix contre 17.

(2) De 1849 à 1855 inclus, les jurys combinés ont examiné 6,461 candidats; le jury central, 628 seulement. *Annales*, 1856-1857, tableaux, p. 24 et 25.

(3) Art. 40.

(4) *L'examen d'élève universitaire* a été supprimé par la loi du 14 mars 1855, article unique, § 2, adoptée à la Chambre par 78 voix contre 5; au Sénat, par

paraît être d'une incontestable utilité ; mais pour autant seulement qu'elle n'ait pas l'ambition de demander un savoir encyclopédique aux récipiendaires, en ordonnant qu'ils soient scrupuleusement interrogés sur la plupart des connaissances que comprend l'enseignement moyen. Pour rester fidèle à son but, elle ne peut poursuivre qu'un seul objet : réclamer des jeunes gens qui se destinent aux études supérieures la preuve de l'aptitude indispensable pour profiter des leçons universitaires, et les empêcher ainsi de faire sans aucun fruit de grands sacrifices de temps et d'argent.

Après une très-longue discussion, la loi du 1er mai 1857 (1) a laissé en vigueur le double système des jurys combinés s'adressant surtout aux élèves des quatre universités, et du jury central considéré comme une sauvegarde pour les candidats qui n'appartiennent à aucun de ces établissements. D'autre part, la même loi a modifié la manière dont ont lieu les examens, ainsi que le programme des matières sur lesquelles ils doivent porter.

29 voix contre 8. Cet article se borne à supprimer l'art. 37, § 1er de la loi du 15 juillet 1849.

La loi du 1er mars 1857 n'exige *l'épreuve préparatoire*, que dans le cas où le récipiendaire ne peut produire un *certificat d'études moyennes*, et dans celui où le certificat produit est jugé insuffisant par le jury (art. 6 et 29 de la loi).

La loi du 27 mars 1861 établit *l'examen de gradué en lettres* (art. 3), indépendamment du *certificat d'études moyennes*. A défaut de ce dernier, une *épreuve supplémentaire* doit être subie (art. 5).

(1) Présentation, le 31 janvier 1856. Exposé des motifs. *Annales*, 1855-1856, p. 553; rapport au nom de la section centrale, par M. de Theux, 15 mai 1856. *Annales*, 1856-1857, p. 4 et 23; rapport sur des amendements, p. 610 ; adoption par 52 voix contre 28. Au Sénat, rapport par M. de Block, 1856-1857, p. 206; adoption par 25 voix contre 18.

Ainsi d'après l'art. 17 de la loi, l'épreuve orale subsiste seule pour constater le mérite des candidats à un grade académique. Toutefois, en prenant inscription, ceux-ci peuvent déclarer vouloir être interrogés oralement et par écrit. La première partie de cette disposition n'a évidemment d'autre but que de permettre une appréciation plus vraie de la valeur de l'examen, en empêchant les fraudes de s'y produire; malheureusement la deuxième partie de l'art. 17 annihile d'une manière complète l'effet de la première, puisqu'elle rend l'aspirant à un grade seul arbitre de choisir l'examen par écrit ou de le rejeter. La section centrale de la Chambre était plus logique lorsque, supprimant complétement l'épreuve écrite (1), elle donnait au jury le moyen de venir en aide à la timidité excessive d'un récipiendaire, en décidant par exception et d'avis unanime que quelques questions par écrit pourraient lui être posées (2).

Au point de vue scientifique, la loi de 1857 a introduit de profonds changements, non pas seulement au programme des examens, mais, on peut le dire, à la direction même des études

(1) Rapport de la section centrale sur l'art. 18 primitif. *Annales*, 1856-1857, p. 7.

(2) La loi de 1857 contient quelques autres modifications à la loi de 1849 :

Les jurys conservent deux sessions par an, mais la session de Pâques est désormais exclusivement réservée aux derniers examens de docteur dans chaque faculté, et aux examens de notariat et de pharmacie (art. 23).

Soixante bourses de 400 francs sont annuellement accordées par le gouvernement. Elles laissent leurs titulaires libres de suivre les cours de l'État ou ceux de l'une des universités de Bruxelles ou de Louvain (art. 40). Cette dernière disposition consacre le retour à la loi de 1835, modification demandée par le gouvernement contre l'avis de la section centrale.

supérieures ; nous voulons parler d'un principe nouveau consacré par la législature : la suppression partielle des *examens* et leur remplacement par des *certificats*. Dans la discussion à laquelle cette substitution a donné lieu, il est une idée qui revient obstinément et qui nous paraît avoir principalement dominé les esprits, le désir de rendre l'accès aux carrières libérales plus facile, et comme conséquence, la nécessité de diminuer les examens qui les précèdent. Certes nous sommes loin de croire que la grande facilité d'aborder les carrières libérales soit un bien en elle-même. Servant d'appât à tous les hommes médiocres, flattant l'amour-propre de chacun par l'espoir d'une réussite probable, une telle facilité prépare mal aux luttes sérieuses comme au travail incessant qui sont tout ensemble le mérite et l'écueil de certaines professions. Elle encourage des illusions que l'expérience ne manque pas de démentir cruellement, mais trop souvent après de longues années d'attente et d'incertitude. Mais admettons un instant qu'en développant d'une manière exagérée le goût pour les carrières libérales, on ne nuise ni aux particuliers par les mécomptes qu'on leur cause, ni à l'État par la masse d'intelligences et d'ambitions déclassées dont on surcharge son avenir. Peut-on conclure de là qu'il soit avantageux de laisser le savoir universitaire se calquer uniquement sur les exigences des examens, descendre, se simplifier en même temps qu'elles, n'avoir enfin d'autre but que de se maintenir à leur niveau ? Évidemment personne n'oserait le soutenir, sans mériter l'accusation d'être tout au moins indifférent aux intérêts de la science ; et cependant telles nous paraissent être les

conséquences fatales du système adopté par la législature en 1857. Hâtons-nous de justifier nos craintes.

Pour rendre plus aisée l'obtention des grades académiques, la dernière loi sur l'enseignement supérieur sépare celui-ci en cours de deux catégories bien tranchées (1). La première comprend les sciences qui se recommandent par une importance capitale ; ce sont les seules sur lesquelles doivent désormais porter les examens. Dans la seconde catégorie se trouvent rangées toutes les autres branches d'études. A l'égard de celles-ci, le candidat à un grade se trouve dispensé à la fois de toute science et de tout effort. Il n'a plus à faire preuve d'intelligence ou seulement de mémoire. Facilement satisfaite, la loi ne réclame rien autre chose du récipiendaire qu'un certificat émanant de son professeur, et ayant pour objet de constater la fréquentation matérielle de chacun des cours accessoires. L'examen ne subsiste que pour le cas exceptionnel où une pareille attestation ne peut être fournie. Comme corollaire à ces dispositions, la loi fixe le nombre d'heures dont les cours à certificat devront se composer au minimum (2). Elle laisse au jury la faculté d'imposer un examen sommaire à l'élève lorsque l'attestation qu'il produit paraît peu fondée ou irrégulière (3).

A la séparation des cours de l'enseignement supérieur en principaux et accessoires, nous apercevons une conséquence inévitable autant que dangereuse : l'infériorité d'un certain

(1) Art. 7 à 16 inclus.
(2) Art. 31.
(3) Art. 30.

nombre de sciences, décidée d'une façon pour ainsi dire arbitraire par la loi, et se reflétant de toute nécessité dans les établissements d'instruction. Qui méconnaît cependant que tous les efforts de l'État doivent tendre à faire de ces établissements des foyers de lumières, chaque jour plus brillants et plus actifs ?

L'exposé des motifs de la loi sur l'enseignement supérieur de 1849, protestait avec énergie contre cette tendance à trop simplifier qui devait prévaloir huit ans plus tard dans la loi de 1857. « Réduire, dit cet intéressant document, les examens à deux ou trois branches de connaissances pratiques, et en quelque sorte professionnelles serait une expérience facile, mais fatale à la civilisation du pays. Il ne faut point l'oublier, l'examen préoccupe tellement l'élève, que toutes les sciences qui n'y figureront pas seront infailliblement négligées par lui. Et les sciences qui ne sont point cultivées dans les universités, où le seront-elles dans le reste du pays (1)? » On s'est souvent plaint et peut-être avec trop d'amertume de la décadence des études universitaires ; mais à coup sûr personne ne se laissera persuader que le meilleur moyen de les remettre en honneur et de les relever dans l'opinion, soit de rompre, à l'égard du grand nombre des sciences enseignées, le seul rapport de dépendance, le seul lien réel que la vie moderne ait laissé subsister entre l'élève et son professeur, nous voulons dire l'examen.

Ce n'est pas sans raison cependant qu'en Belgique on a pu

(1) *Annales*, 1848-1849, p. 1098.

accuser les épreuves universitaires d'être trop peu favorables au progrès, d'encourager une triste uniformité dans les leçons, et de devenir ainsi la cause d'une sorte d'engourdissement des études supérieures Qu'on pratique soit le système des jurys combinés, soit celui du jury central, chaque professeur se trouve également forcé, pour décerner des diplômes à ses élèves, de réclamer le concours d'autres professeurs, dont l'enseignement est toujours étranger, quelquefois même hostile à sa méthode ou à ses convictions. Chaque enseignement se voit ainsi contraint de perdre de sa spontanéité et de sa physionomie propre, pour se fondre dans une espèce de régularité et de banalité générales. — Rien n'est plus vrai ; mais hâtons-nous de l'ajouter, ces reproches qui s'adressent avec justice aux examens tels qu'ils existent depuis 1835 dans notre pays, ne sauraient en aucune façon retomber sur des épreuves qui seraient subies par chaque élève devant ses seuls professeurs, et seraient réglées souverainement par l'autorité académique de l'université à laquelle appartiendrait le candidat. Pour ne rien déguiser de notre pensée, c'est dans la liberté la plus large, que l'enseignement supérieur nous paraît devoir chercher une vie nouvelle et des forces perpétuellement renaissantes. Chaque université restant maîtresse de ses grades et par conséquent maîtresse de tout enseigner comme elle l'entend, on voit s'effacer les préoccupations de succès aux examens, qui de la part des professeurs, comme de la part de leurs élèves, doivent aujourd'hui prudemment dominer toutes les autres. Ces préoccupations cèdent bientôt la place à des objets véritablement dignes d'attention : la supériorité dans la

manière d'enseigner, et l'ardeur dans les recherches scientifiques. La science en devenant plus personnelle et plus intime de la part du professeur se fait nécessairement du même coup plus neuve et plus attachante pour son disciple.

Esquissons rapidement un système qui s'est produit lors de la discussion de 1857, et auquel, malgré les quelques difficultés d'exécution qu'il présente, on ne peut dénier l'avantage de faire renaître la liberté la plus complète des études, tout en conservant à l'État le droit d'exiger certaines preuves de capacité au nom de l'utilité générale. D'après ce système, l'enseignement par les particuliers est mis en outre exactement sur la même ligne, et jouit de la même position que celui par les universités libres ou officielles. Si ces établissements reçoivent le droit de conférer des diplômes sans le concours de personne, les grades ainsi acquis n'ont cependant d'autre importance que celle dérivant de la renommée et du crédit scientifiques des corps dont ils émanent. — A l'entrée de chacune des professions pour lesquelles une aptitude spéciale doit être constatée, il est établi un jury nommé par le roi et dont les membres ne peuvent faire partie de l'enseignement C'est à ce jury professionnel qu'il appartient de vérifier la valeur des attestations privées ou des diplômes universitaires produits par les candidats. C'est lui qui les soumet à une épreuve finale constatant leur aptitude à bien remplir les devoirs des professions dans lesquelles ils ambitionnent de se produire. Dans le cas où le jury professionnel juge insuffisantes les pièces fournies par un récipiendaire pour témoigner de l'étendue de ses connaissances ou de la durée de ses études, il peut

exiger de lui une épreuve supplémentaire devant un jury scientifique spécial, nommé à cet effet par le gouvernement.

Tel est à grands traits le système proposé par M. Frère-Orban (1), et auquel, malgré son mérite, les chambres ont refusé de faire accueil. Toutefois, en déclarant temporaire la loi qu'elles adoptaient, elles ont laissé l'avenir ouvert à une solution qui, dès aujourd'hui, semble rallier un grand nombre de bons esprits.

La liberté complète accordée à l'ordre et à la direction des études supérieures, est-elle une innovation sans précédent dans le passé, sans exemple de nos jours, et qui, par conséquent, doive sembler effrayante dans son imprévu? Mais qu'on jette un regard en arrière, qu'on ressuscite par la pensée et par l'histoire ces splendides universités du moyen âge, dont on ne se lasse pas d'admirer les efforts et les succès scientifiques, au milieu de siècles qui touchent presque encore à la barbarie. Qu'on se demande ensuite à la pratique de quels principes il faut faire honneur d'une vitalité si courageuse, et l'on ne trouvera qu'une réponse. Dans ces univer-

(1) Avant-projet d'un jury professionnel adopté par la 6e section de la Chambre des représentants, par 7 voix, 3 abstentions. Cet avant-projet a été développé dans une note explicative, *Annales*, 1856-1857, p. 23, et dans les discours de M. Frère des 13 et 14 janvier 1857, *Annales*, 1856-1857, p. 440 et 445. En 1857, M. Orts, lui-même professeur à l'université de Bruxelles, admettait comme M. Frère la nécessité d'accorder une indépendance plus grande à l'enseignement supérieur. Il donnait à chaque université le droit de conférer des grades, mais au moyen d'un jury nommé par le roi dans le sein de chacune d'elles, et sous un président étranger à l'enseignement. Le jury central subsistait comme garantie à l'égard des études privées. Séance du 16 janvier 1857. *Annales*, 1856-1857, p. 457.

sités qui se gouvernaient elles-mêmes, les professeurs enseignaient non-seulement ce qu'ils voulaient, mais encore comme ils le voulaient. Délivrant des diplômes le plus souvent sans l'assistance du souverain, et à plus forte raison sans avoir besoin de recourir à aucun concurrent, ils n'avaient à se préoccuper que du savoir; et chacun formant seul ses élèves, chacun restait entièrement responsable de ses œuvres. Telle était, par exemple, l'organisation indépendante de l'Université de Louvain jusqu'à la fin du dernier siècle (1), et il n'avait manqué à celle-ci que l'utile stimulant de la concurrence pour demeurer jusqu'alors à la hauteur de son ancienne réputation. Parlant des écoles de droit qui florissaient au siècle de Cujas, M. de Savigny, le savant professeur de l'Université de Berlin, expose en ces termes l'une des raisons principales de leur supériorité : « En comparant, dit-il, les écoles de ce » temps-là aux écoles françaises d'aujourd'hui, je remarque » surtout une différence qui me paraît très-importante; c'est » qu'alors les professeurs ainsi que les étudiants jouissaient » quant aux études d'une très-grande liberté. Les professeurs formaient eux-mêmes le plan de leur enseignement, » et les étudiants choisissaient les maîtres et les leçons dont » ils espéraient profiter le plus (2). »

A notre époque, si la France maintient la régularité pour ainsi dire géométrique de l'enseignement, sous la direction

(1) *Mémoires historiques et politiques sur les Pays-Bas autrichiens*, par S. E. M. le comte DE NENY, t. II, p. 239 et suiv. 4e édition, 1786.

(2) Tome IV, p. 195, de la *Thémis*.

de l'autorité (1), l'Angleterre a conservé Oxford et Cambridge comme de vivants et glorieux modèles du passé universitaire de l'Europe (2). A côté de ces asiles des traditions, elle a fondé le Collége de l'Université de Londres (3), qui, bien moins célèbre, peut passer pour plus libre encore, puisqu'il place l'instruction supérieure au-dessus de l'influence de l'Église établie et la dégage de l'obligation des *tests* théologiques (4). Un autre pays, dans lequel l'instruction supérieure est poussée plus loin peut-être que partout ailleurs, ne donne à l'État la direction suprême de l'enseignement, qu'en réservant aux universités l'avantage d'une véritable autonomie scientifique. La Prusse laisse à chaque établissement d'instruction supérieure l'organisation et la division des études, ainsi que la collation des grades académiques (5). La diversité la plus complète, la rivalité la plus entière subsis-

(1) Laferrière, *Cours de droit public et administratif*, p. 422 et suiv. Sur le dernier état de la législation française en matière d'enseignement, Dalloz, *Périodique*, Table générale 1841 à 1856, v° *Enseignement*.

(2) Sur l'organisation de ces universités, *Memorial of Cambridge*. — Discours de Macaulay du 9 juillet 1845 à la Chambre des communes. *Speeches by Macaulay*, t. II, p. 157, édition Tauchnitz.

(3) *De l'éducation de toutes les classes en Angleterre. Revue britannique*, t. II, p. 675. 1846.

(4) Preuves d'orthodoxie au point de vue de l'Église anglicane. Depuis 1855 l'université d'Oxford est ouverte aux catholiques. De Montalembert, *De l'avenir politique de l'Angleterre*, p. 165. Paris, Didier, 1856.

(5) C'est le gouvernement qui peut seul admettre à l'exercice de certaines professions. A cet effet il institue des commissions spéciales chargées de constater le mérite des candidats. Ceux-ci doivent, comme première condition, produire des certificats universitaires. *Rapport sur l'enseignement supérieur en Prusse*, par Ch. Loomans. Bruxelles, 1860.

tent entre les diverses universités prussiennes et, bien mieux, entre les leçons des divers professeurs, qui, presque toujours, dans chacune s'occupent en même temps de traiter le même objet.

Est-il à craindre qu'investies du pouvoir de conférer des grades, les universités belges veuillent se montrer assez peu soucieuses de leur dignité, pour faire un honteux trafic de leur nouveau droit en délivrant des diplômes à la légère? Nous nous refusons à le croire, et le passé de ces établissements nous est ici un gage certain de leur avenir. Mais fussent-ils prêts à subordonner le soin de leur réputation à celui de leurs intérêts matériels, ils trouveraient encore dans ces seuls intérêts une raison puissante pour se montrer difficiles. Les certificats délivrés par un établissement perdraient naturellement de leur valeur et de leur force probante, en proportion de la commodité qu'on aurait à les obtenir. Qui donc voudrait rechercher une distinction qui serait vaine et inutile à tous les yeux, quand elle deviendrait aisément le lot de tout le monde? Et d'ailleurs le jury professionnel, dernier gardien placé par l'Etat à l'entrée des carrières réservées, le jury professionnel ne conserverait-il pas dans sa main le moyen facile d'arrêter l'avilissement des grades par une université? A celle qui oublierait la hauteur et la dignité de son mandat, ne pourrait-il pas imposer cette confusion publique de voir certains de ses élèves renvoyés devant le jury scientifique spécial, sans considération pour les diplômes qu'ils produiraient?

Dotée d'une indépendance absolue, qui lui apporterait un caractère à la fois plus élevé et plus attrayant, soutenue, du

reste, par la concurrence, qui l'empêcherait de déchoir en s'endormant sur des succès non disputés, l'instruction supérieure présenterait la réalisation la plus large des prescriptions constitutionnelles. La liberté de l'enseignement donnerait désormais à chaque université, non-seulement le droit de vivre, mais le droit de vivre par ses propres forces; sans lisières, il est vrai, qui la soutiennent, mais aussi sans entraves qui la gênent. L'enseignement dirigé par l'État resterait l'émule de l'enseignement libre; s'efforçant de demeurer toujours au premier rang, il maintiendrait la science à un niveau élevé, et chercherait à donner l'exemple de tous les perfectionnements utiles comme de toutes les réformes heureuses.

CHAPITRE IX.

LA CHARITÉ.

Pour bien comprendre ce qu'était la loi sur les établissements de bienfaisance, présentée à la législature par le cabinet De Decker, il faut se placer en face du catholicisme, et sans autre passion que celle de la vérité, regarder la place qu'il occupe en Belgique, et celle qu'il voulait y prendre Libre et honoré, le clergé catholique doit remonter au delà de 1830, pour trouver quelque sérieux motif de plainte contre le pouvoir civil. A notre révolution est échue cette bonne fortune, précieuse entre toutes, d'être non-seulement un affranchissement de la domination étrangère, ce qui déjà la ferait glorieuse, mais encore un immense progrès à l'intérieur, puisqu'elle a conféré aux Belges la charte définitive de toutes leurs libertés publiques.

Aux ministres du culte, notre Constitution a donné, et la

liberté, et le salaire ; en un mot l'avantage de ne dépendre que d'eux-mêmes, joint au profit de recevoir un traitement de l'État. D'autre part, les associations religieuses se trouvent affranchies par l'article 20 de notre Charte, de toute autorisation préalable, soit de la loi, soit de l'administration. La Révolution française avait enveloppé les ordres ecclésiastiques dans la réprobation méritée que soulevait l'évidence de leurs abus. Le décret des 13-19 février 1790, complété par celui des 18-18 août 1792 (1), supprimait entièrement les institutions monacales. Moins exclusif, quoique toujours défiant, l'empire organise les congrégations des Sœurs de charité et des Hospitalières par les décrets du 3 messidor an XII (2) et du 18 février 1809 ; mais il n'accorde à aucune autre association religieuse le droit d'exister, si ce n'est en vertu d'un décret qui l'autorise formellement (3). La loi fondamentale des Pays-Bas ne change rien à ce régime de restriction ; c'est donc au mouvement de 1830 que revient l'honneur de l'avoir fait disparaître d'un seul coup.

Il serait difficile de croire que le catholicisme pût ambitionner plus encore, si l'on ne se souvenait de ce caractère dominateur, et de ce désir extrême de possessions temporelles, qui ont marqué sa vie dans le moyen âge tout entier. Il est peu de

(1) Sur son interprétation, arrêt de Liége du 24 juillet 1824. *Pasicrisie*, à sa date.

(2) 22 juin 1804, art. 5. Dans cet art. 5, le décret vise les arrêtés des 1er nivôse an IX, 24 vendémiaire an XI et les décisions du 28 prairial an XI et du 22 germinal an XII.

(3) Ce droit à l'existence, conféré par décret impérial, ne donne d'ailleurs aucunement le privilége de la personnification civile. Arrêt de cassation, 11 mars 1848. *Pasicrisie Belge*, 1849, p. 1.

prétentions, en effet, que le catholicisme n'ait élevées, il est peu de moyens qu'il n'ait employés pour se substituer au pouvoir civil, ou du moins pour le dominer. Aujourd'hui le clergé, qui a cessé d'être un ordre dans l'État, ne veut pas cependant se résoudre de bonne grâce à n'être qu'une réunion de citoyens. Il a cherché quelle institution de la société moderne pouvait lui rendre l'unité d'action dans le monde matériel, et par suite faire revivre sa domination temporelle. Pouvait-il rencontrer mieux que la personnification civile, la réunion à perpétuité des biens dans les mêmes mains, par suite toujours au service d'une même pensée? C'est donc à la personnification civile que depuis 1830 ont tendu tous les efforts du clergé. Il n'est pas sans importance de rechercher les tentatives qu'il a successivement faites pour la saisir.

La première de ces tentatives se produisit au Congrès. Le projet de constitution, après avoir accordé la liberté à toutes les associations, séculières ou ecclésiastiques, prenait soin d'ajouter qu'elles ne pouvaient être reconnues personnes civiles que par la loi, et en se conformant aux conditions que la loi trouvait bon de leur prescrire (1). MM. de Pélichy van Huerne, de Foere et Legrelle opposaient à cette prohibition trois amendements ayant pour but d'accorder immédiatement la personnification civile aux associations, mais avec des restrictions plus ou moins étroites (2). M. Séron, au contraire, demandait que l'art. 16 fût supprimé complétement. A son avis, le droit de s'associer ne devait guère profiter qu'à des communautés religieuses,

(1) Art. 16 du projet de Constitution.

(2) Huyttens, *Discussions du Congrès*, t. II, p. 472.

que l'État n'avait aucun intérêt à voir grandir et se multiplier (1). Lors du vote, aucun de ces amendements ne parvint à réunir la majorité. Sur la proposition de M. Van Meenen, appuyée par M. Lebeau, on retrancha dans l'article 16 les différents paragraphes qui suivaient l'énonciation du principe de la liberté d'association. Telle est l'origine de l'article 20 actuel (2). L'assemblée accordait aux corporations religieuses la faculté de se produire en toute liberté, mais elle leur refusait la personnification civile, ne voulant pas leur donner le bénéfice d'une situation exceptionnelle.

En 1841, MM. du Bus aîné et Brabant reprennent le projet que le Congrès s'était refusé à accueillir. On se borne cette fois à demander la personnification civile au profit de l'université de Louvain seulement. Toutefois, avec l'aide des évêques belges, véritables auteurs de la proposition (3), cet établissement pouvait légitimement espérer de devenir le prête-nom ordinaire et convenu de toutes les donations que la loi interdit de faire aux associations religieuses. Ce second essai n'eut pas plus de succès que le premier, et à la suite d'une vive agitation dans le pays, les auteurs de la proposition se sentirent contraints de la retirer (4).

Il appartenait au ministère De Decker de tenter un nouvel effort en faveur d'un projet déjà repoussé deux fois. Se présentant au nom de la liberté de la charité, la loi sur les établis-

(1) Huyttens, t. II, p. 474.

(2) *Ibid.*, t. II, p. 478.

(3) *Moniteur belge*, année 1841, n° 95.

(4) *Moniteur belge*, année 1842, n° 47.

sements de bienfaisance évitait soigneusement de proclamer la personnification civile dans un texte exprès et positif, mais par des dispositions successives, habilement ménagées, elle laissait aux communautés religieuses tous les avantages, et à l'État tous les dangers qu'elle entraîne. A la suite d'une lutte acharnée dans l'enceinte législative comme dans la presse, cette loi s'est vue repoussée, non par un vote de la Chambre, mais par une vive manifestation d'antipathie de la part de l'opinion publique.

Quelque système que l'on préconise en matière de fondations, ce serait tomber dans une étrange erreur que d'en attendre l'anéantissement de la misère. A cette plaie sociale nous n'apercevons à vrai dire qu'un seul remède, le travail; et encore est-il dans la nature des choses humaines, que ce remède demeure parfois inefficace contre le mal. Mais, s'il faut reconnaître l'impuissance des lois à anéantir la classe pauvre, celle qui, malgré ses efforts, ne parvient pas toujours à se suffire à elle-même, il faut craindre, avant tout, de favoriser par une législation imprudente le développement de ce qu'on pourrait appeler la classe mendiante, c'est-à-dire la fraction servile et dégradée de la classe pauvre. A cet égard, l'immense mérite des lois du 16 vendémiaire et du 7 frimaire an v (1), lois qui n'ont pas cessé de nous régir (2), est d'avoir régularisé l'assistance publique, en plaçant dans chaque commune

(1) 7 octobre et 27 novembre 1796. La première s'occupe des *Hospices civils*, la seconde des *Bureaux de bienfaisance*.

(2) Sauf quelques modifications nécessaires introduites par la loi communale du 30 mars 1836. Voir, par exemple, l'art. 76 3°, et l'art. 84.

le centre de l'administration du bien des pauvres. La législation maintient ainsi celui qui a besoin du secours sous la protection, en même temps que sous la surveillance immédiate de celui qui a le pouvoir de l'accorder.

Tant qu'un pareil système reste en vigueur, il est peu à craindre qu'il se forme dans l'État une race parasite, délaissant le travail pour les faciles ressources de l'aumône, race onéreuse pour les citoyens, puisqu'elle cesse de produire, sans cesser de consommer ; dangereuse pour la tranquillité publique, puisque, oisive et cupide par nature, elle semble faite exprès pour soutenir toutes les agitations, et pour se mêler à toutes les guerres civiles. Une pareille mendicité, non pas honteuse, mais presque fière d'elle-même, trouve son plus frappant exemple vers la fin de l'empire romain, dans cette plèbe que nous voyons soudoyée tour à tour par la peur et par l'ambition des Césars. Au moyen âge, nous retrouvons la mendicité organisée presque partout à l'ombre des monastères et des églises. De nos jours, elle se maintient encore à l'égal d'une institution dans certains pays, comme l'Italie et l'Espagne, où la charité s'exerce principalement par l'intermédiaire de communautés religieuses. Si la classe pauvre ne peut s'éteindre, la classe mendiante ne peut naître que là où la charité se montre trop complaisante et trop aveugle. Ce qui paraîtra sans doute bizarre, c'est que la taxe des pauvres, qui aujourd'hui encore écrase la Grande-Bretagne, n'est qu'un legs des ordres religieux qu'Henri VIII dispersa pour frapper la religion romaine, mais dont il n'avait pas le moyen d'annihiler l'influence sur le développement du paupérisme. « Tant que le dogme

catholique fut dominant, dit L. Reybaud à propos de l'Angleterre, le soin des pauvres était demeuré à la charge du clergé seul, et malgré un luxe inouï de pénalité, le nombre s'en accroissait à vue d'œil. » Les couvents détruits, les pauvres restèrent directement à la charge de l'État, et la reine Élisabeth en fut réduite à établir la taxe des pauvres, comme obligatoire pour toutes les personnes aisées du royaume (1). Depuis lors, la plaie n'a fait que grandir, et elle n'est pas près de se cicatriser.

Avant d'examiner les principes que le ministère De Decker voulait faire prévaloir, en matière de fondations charitables, jetons un coup d'œil sur les modifications que le cabinet De Brouckere avait entrepris d'apporter aux lois de l'an v.

Tout en laissant séparées les deux administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance, le projet de loi du 17 janvier 1854 (2) combine en un seul conseil les commissions directrices de ces deux services, dans toute commune où ils se rencontrent simultanément. Cette réunion, déjà opérée à Bruxelles et à Louvain, paraissait y produire les meilleurs résultats (3). Une seconde modification, proposée aux lois de l'an v, nous semble moins heureuse ; nous voulons parler de l'admission du curé comme membre de droit dans

(1) *Du paupérisme et des institutions de charité*, par L. Reybaud, de l'Institut. *Revue des Deux-Mondes*, 1847, t. II, p. 506.

(2) Projet de loi sur les bureaux de bienfaisance, déposé par M. Ch. Faider, ministre de la justice. *Annales*, 1853-1854, p. 414 ; exposé des motifs, p. 612 ; documents à l'appui, p. 847.

(3) Art. 4 du projet de loi.

chaque administration charitable (1). C'était là une dérogation importante à la nomination des membres de la commission des hospices et de ceux des bureaux de bienfaisance par les conseils communaux. Le système nouveau échappe difficilement au reproche d'organiser un antagonisme permanent entre l'influence religieuse, ayant pour soutien le curé, et l'influence civile, trouvant son représentant naturel dans le bourgmestre, aussi membre de droit de chaque commission administrative (2).

Un second projet de loi, présenté le même jour que le premier (3), fait d'amples concessions aux réclamations catholiques, en matière de dons et de legs charitables. Dès longtemps on accusait le gouvernement de mettre obstacle aux élans de la charité, par la rigueur qu'il apportait à l'exécution des lois de l'an v. Aussi, l'art. 5 du projet de loi permet-il qu'en dehors des administrations régulières chargées de la distribution des secours, il soit fondé des établissements indépendants, régis par une administration spéciale. Toutefois chacune de ces fondations séparées doit être sanctionnée par la législature (4). — Différents articles du projet consacrent de nouveau, moyennant certaines conditions, la faculté pour les fondateurs et pour les membres de leur famille, de par-

(1) Art. 18 du projet de loi.

(2) Art. 10.

(3) Projet de loi sur les dons et legs charitables, déposé le 17 janvier 1854, par M. Ch Faider. *Annales*, 1853-1854, p. 414; exposé des motifs, p. 651; ajournement, p. 531; documents à l'appui, p. 1293; rapports au nom de la section centrale. *Annales*, 1854-1855, nos 55 et 56.

(4) Art. 5.

ticiper à la direction d'établissements de charité, concurremment avec les administrateurs légaux (1); il en est de même du droit de présenter des indigents dans les hospices, et de concourir aux distributions de libéralités envers les pauvres (2).

D'autre part, M. Faider essaye, dans son projet de loi, d'éluder une critique qui avait souvent été formulée contre l'administration, celle de ne point respecter la volonté des donateurs de biens envers les pauvres. La circulaire du 10 avril 1849, rappelant les principes légaux en matière de donations et de legs charitables (3), avait enlevé aux catholiques l'espoir de faire jamais admettre par leurs adversaires politiques la liberté, ou plutôt l'anarchie des fondations. Depuis cette époque surtout, il se glissait, dans un grand nombre d'actes de libéralité, certaines clauses instituant des administrateurs particuliers aux biens donnés. Réputées non écrites comme contraires à la loi, ces clauses n'empêchaient pas l'acceptation par les administrateurs légaux. Ainsi le veut l'art. 900 du code civil, qui répute valables les actes de libéralité, alors même que leur auteur les a subordonnés à quelque condition impossible, illégale, ou contraire aux

(1) Art. 12. Voir aussi l'arrêté du 31 juillet 1806.

(2) Art. 13 et 17. Voir les arrêtés du 28 fructidor an x (15 septembre 1802), et du 16 fructidor an xi (3 septembre 1803).

(3) La loi du 3 juin 1859, portant une nouvelle rédaction de l'art. 84 de la loi communale, fixe définitivement les principes légaux en matière de dons et legs. Exposé des motifs de cette loi, 18 mars 1859. *Annales*, 1858-1859, p. 945 à 958; rapport, p. 1053 et 1058. Rapport au Sénat, 18 mai 1859; rapport à la Chambre, sur un amendement, p. 1211; adoption définitive, le 30 mai.

mœurs. Cependant d'aussi constantes dérogations à la volonté légale décelaient un but arrêté chez ceux qui s'en faisaient les inspirateurs : ils cherchaient à exciter l'opinion contre les principes défendus par les libéraux en matière de charité. Pour arriver à ce but, ils imposaient chaque jour à l'administration le devoir pénible de déclarer illégal et de repousser comme tel le désir exprimé par un bienfaiteur des indigents. Dans son art. 2, le projet de 1854 conserve les bases du système de l'an v, mais dans son art. 3, il donne en partie gain de cause aux réclamations des catholiques, puisqu'il enlève à l'art. 900 du code civil presque toute son efficacité pratique. La libéralité testamentaire tombe en entier, si son auteur l'a subordonnée formellement à quelque condition non permise. Il en est de même pour le cas de donation, à moins que le donateur ne consente à effacer la condition illicite, attachée par lui à sa disposition en faveur des pauvres (1).

Le nouveau ministre de la justice, M. A. Nothomb, devait aller plus loin dans la voie des innovations. Par son projet de loi sur les établissements de bienfaisance (2) il se détache, à la vérité, du projet Faider, en ne conférant à aucun ecclésiastique un siége de droit dans les commissions administratives, comme en laissant intact l'art. 900 du code civil (3); mais il

(1) Art. 3 *in fine*.

(2) Projet présenté le 29 janvier 1856. *Annales*, 1855-1856, p. 419; exposé des motifs, p. 682; rapport par M. Malou, *Annales*, 1856-1857, p. 401; rejet d'une proposition d'enquête sur l'état du paupérisme, p. 1625; rapport sur des amendements, p. 1656; documents à l'appui du projet de loi, p. 1086 et 1722.

(3) Exposé des motifs, p. 682. *Annales*, 1855-1856.

s'arrête à un principe d'une bien autre importance, principe qui réagit forcément sur toutes les dispositions législatives touchant la matière. Dorénavant les fondations particulières, indépendantes des administrations légales, cessent d'être prohibées. Un simple arrêté royal suffit pour leur donner l'existence (1). Les fondateurs peuvent réserver pour eux-mêmes ou pour des tiers, l'administration de leurs fondations. Ils ont aussi le pouvoir d'instituer comme administrateurs spéciaux les membres de leur famille à titre héréditaire, ou les titulaires à venir de fonctions soit civiles, soit ecclésiastiques (2).

Trop adroit cependant pour supprimer les bureaux de bienfaisance, en même temps qu'il crée les administrations spéciales, le projet Nothomb semble plutôt subordonner ces dernières à la charité communale : l'acceptation de toute libéralité continue à appartenir au bureau de bienfaisance (3). Malgré ce droit d'acceptation, lequel est de pure forme puisqu'il devient une suite forcée de l'autorisation par le gouvernement (4), les bureaux de bienfaisance restent sans pouvoir sérieux vis-à-vis des administrations spéciales. Ce sont deux puissances, qui n'étant pas subordonnées l'une à l'autre, et s'exerçant dans le même cercle d'attributions, doivent fatalement se trouver en rivalité.

Il faudrait ignorer, et les tendances envahissantes de l'Église

(1) Art. 69 et 71.
(2) Art. 78.
(3) Art. 71.
(4) Art. 73.

catholique en matière de charité, et l'aptitude qu'elle montre à diriger la volonté des testateurs, pour n'être pas convaincu d'avance de la facilité avec laquelle les administrations spéciales devaient presque partout triompher des administrations de l'an v. Peu d'années devaient suffire pour que les premières fussent favorisées de la plus grande partie des dons nouveaux. Quelle sûreté d'ailleurs semblait promise aux donateurs catholiques qui auraient persisté à mettre leur confiance dans les commissions légales de charité? L'une des voix les plus écoutées à la Chambre, celle de M. Malou, n'hésitait pas à accuser ces conseils de ne pas exécuter les charges imposées aux donations, et de ne voir dans leurs fonctions qu'un instrument de politique (1). Tous les honnêtes gens devaient désormais tenir à honneur de ne plus soutenir des administrations comprenant si mal les devoirs de leur institution; et si la loi Nothomb ne les supprimait pas tout d'un coup, ce qui aurait pu faire crier, elle laissait du moins à l'avenir le soin de leur enlever leur importance, ce qui devait plus facilement passer inaperçu.

Certes, il y aurait inexactitude à soutenir que toutes les commissions administratives instituées d'après les lois de l'an v, comprennent d'une manière toujours également parfaite les fonctions difficiles qui leur incombent. Cependant quels que soient les démérites qu'on aime à leur attribuer, les administrations spéciales leur restent manifestement inférieures au double point de vue, et de la probité, et de l'intelli-

(1) Discours de M. Malou, séance du 29 avril 1857. *Annales*, 1856-1857, p. 1405.

gence dans la gestion du bien des pauvres. Afin d'assurer la régularité de l'administration des nouvelles fondations indépendantes, le projet de loi de 1856 accumulait, nous le voulons bien, les moyens de surveillance et de répression qui lui paraissaient offrir le plus de garanties contre l'inintelligence, l'insouciance ou l'improbité (1). Mais sur quoi pouvait-il baser la certitude de réussir dans son entreprise? Nous ne pouvons oublier que des moyens semblables ont été tentés sans relâche, comme sans succès, par les différents gouvernements de l'ancienne Belgique. Résumant en quelques mots ces efforts infructueux, un homme dont le caractère proteste contre toute pensée d'exagération, n'a pas craint de dire : « Vainement établissait-on un contrôle, une surveillance, l'obligation de rendre compte : ces précautions ont été insuffisantes; les administrateurs spéciaux ont fini par s'affranchir de toute subordination, le désordre a régné dans une administration négligée, et trop souvent des détournements aussi nombreux que coupables ont été le résultat d'un ordre de choses qui s'est vu bientôt universellement condamné (2). »

(1) Art. 86, 87, 88, 91, 92, 93 et 94.

(2) Exposé des motifs du projet de loi sur les dons et legs charitables, par Ch. Faider, ministre de la justice. *Annales parlementaires*, 1853-1854, p. 651. — Dès le XVI[e] siècle, on demandait la sécularisation de la charité en Belgique, et mieux encore, on tentait, en plusieurs villes, de la faire prévaloir. *De la charité publique au XVI[e] siècle en Belgique*, par A. ORTS, membre de la Chambre des représentants. *Revue trimestrielle*, t. II, 1854, p. 156 et suiv. Voir aussi les curieux documents historiques publiés dans les *Annales parlementaires* de 1853-1854, p. 1293 et suiv.; l'*Essai historique sur les dons et legs faits aux établissements publics*, par T. LEFEBVRE. *Revue des revues de droit*, t. XIII, p. 322, et le beau livre de JEAN VAN DAMME (Frère-Orban), sur la *main-morte*.

Au point de vue de l'aptitude à gérer le bien des indigents, les administrateurs nommés par les conseils communaux (1) restent encore de beaucoup préférables aux administrateurs désignés d'avance dans l'acte qui institue une fondation. Cette supériorité est en quelque sorte originelle. Elle réside dans la nature différente de l'autorité qui confère le mandat aux administrateurs des deux catégories. Les uns sont désignés par un conseil ne basant ses choix que sur une aptitude bien constatée, et restant de plus responsable tout le premier devant un corps d'électeurs. Les autres tirent leur droit à gérer une fondation de la volonté pure et simple d'un particulier, et moins encore, d'un particulier qui, mort peut-être depuis longtemps, peut ne les avoir jamais connus. Ils n'ont donc d'autre titre que la fantaisie, et d'autre répondant que le hasard.

Arrivons au principe qui, dans l'économie du projet de loi de 1856, était appelé à corroborer la création des administrateurs spéciaux. Plus craintif qu'en 1830, le parti catholique ne voulait pas s'entendre dire que la loi avait nécessairement pour résultat la personnification civile (2). De quel nom désigner ce double droit accordé à une fondation perpétuelle, et d'ester en justice, en n'obligeant qu'elle-même (3), et de posséder des biens, des immeubles sans autre limite que ses besoins, d'après sa destination charitable, des rentes sur l'État à l'infini (4)? Est-ce un vain fantôme de la main-morte,

(1) Art. 84 2° de la loi communale.

(2) Exposé des motifs de la loi sur les établissements de bienfaisance, par M. A. Nothomb. *Annales*, 1855-1856, p. 682.

(3) Art. 87, §§ 2 et 4.

(4) Art. 75.

évoqué à plaisir, ou n'est-ce pas plutôt la main-morte elle-même qui apparaissait évidente aux moins clairvoyants? Si l'on ne pouvait supputer exactement ce qu'elle devait donner à un parti de bénéfices et d'influence, on avait du moins le moyen de préjuger ses avantages, par les efforts que les corporations religieuses ont faits pendant des siècles afin de se les conserver ; efforts tentés avec tant de courage et de persistance, qu'ils paraissent s'être toujours assez peu souciés de respecter les lois.

Cette lutte entre les monastères et la législation dure si longtemps en Angleterre, que Blackstone en trouve des traces dans les statuts de main-morte, depuis Edouard I[er] (1272-1307), jusqu'à l'époque où il écrit (1). « Il est curieux, dit-il, d'observer, dans l'histoire de ces statuts, l'adresse, les ruses fertiles des ecclésiastiques, pour éluder, dans un temps ou dans un autre, les lois existantes; et de même le zèle des parlements successifs pour les poursuivre à travers leurs subtilités et leurs expédients, par de nouvelles dispositions, lesquelles enfantaient encore de nouvelles évasions, jusqu'à ce qu'enfin la législature eût obtenu, non sans difficulté, une victoire complète. » (2) On ne pourrait dire mieux pour la Belgique. Seulement chez nous, le prince joue le rôle entrepris en Angleterre par le parlement. C'est Jean II de Brabant qui, le premier, prend soin de protéger les biens contre l'immobilisation, en proclamant ses légitimes défiances, par son édit du 12 mai 1312 (3). Deux siècles plus tard, c'est

(1) Blackstone, *Législation anglaise*, traduit par Chompré sur la 15e édition Paris, 1823, t. VI, p. 383 et 406.

(2) Blackstone, t. III, p. 118.

(3) Art. 12.

l'empereur Charles-Quint qui, dans son édit du 19 octobre 1520 (1), renouvelle et développe les prohibitions de ses prédécesseurs. En résumé, défense était faite de transférer aux monastères, colléges ou autres mains-mortes aucun bien immeuble, à quelque titre que ce fût, sans le double consentement du souverain et des gens de loi des chefs-villes sous lesquels le bien se trouvait situé. Toute cession clandestine était frappée de nullité. Deux siècles après, l'édit de Marie-Thérèse du 15 septembre 1753 (2), et les plaintes du président de Neny suffisent pour attester que, jusqu'à cette époque, la victoire n'était pas demeurée à la loi. Certes, l'extrême audace ne peut suffire pour exciter l'admiration, mais cette lutte cinq fois séculaire contre tous les gouvernements qui se sont succédé en Belgique, ne peut manquer tout au moins de faire naître l'étonnement.

Aujourd'hui que l'Église s'est émancipée, à l'abri des idées et des institutions modernes, selon l'expression de M. de Montalembert, le clergé n'a pas renoncé pourtant à ce qu'on a ingénument appelé le droit pour les consciences de s'insurger contre la loi (3). Qu'en matière de donations la volonté du législateur ait été souvent violée, on n'en peut douter un instant, quand un des chefs du parti catholique en Belgique n'a pas craint de le révéler lui-même. Dans la discussion de la loi sur les établissements de bienfaisance, M. Malou déclare que

(1) *Placards de Flandre*, t. VIII, p. 19. *Études sur les Constitutions nationales*, par M. Ch. Faider, chap. II, § 4.

(2) *Placards du Brabant*, t. VIII, p. 11.

(3) Discours de M. Malou, séance du 15 mai 1857. *Annales*, 1856-1857, p. 1588.

de nombreuses donations sont faites au moyen de fidéicommis tacites (1), en d'autres termes, afin d'éluder les défenses de la loi. En 1841, un opuscule attribué au même M. Malou s'explique plus clairement encore sur ce point, lorsqu'il préconise en ces termes la personnification civile, qu'à cette époque MM. du Bus et Brabant proposaient d'accorder à l'Université de Louvain : « Il faut le reconnaître, dit-il, là est toute la différence entre les associations de personnes ou droits collectifs constitués comme personnes civiles, et les êtres moraux qui ne sont pas constitués en cette qualité. Les uns possèdent directement, légalement, par eux-mêmes; ils n'acquièrent qu'avec l'autorisation spéciale de la puissance publique. Les autres peuvent avoir la jouissance des biens qui sont en réalité en main-morte, quoique possédés nominalement par des particuliers. Vainement espère-t-on pouvoir modifier cet état de choses; la loi est impuissante pour atteindre des engagements qui n'ont pour sanction que la bonne foi et la conscience. Ces considérations peuvent servir à dissiper quelques illusions (2). » Bien peu d'illusions, en effet, doivent être assez vigoureuses pour résister à de tels aveux; mais depuis quand la passion ou l'intérêt personnel, qui portent à transgresser les lois, peuvent-ils invoquer leur fraude même pour obtenir qu'on modifie ces lois qu'ils attaquent?

Le projet présenté par M. A. Nothomb devait avoir

(1) Discours de M. Malou, séance du 29 avril 1857. *Annales*, 1856-1857, p. 1403.

(2) *Examen de la proposition de MM. du Bus et Brabant, tendante à conférer à l'université catholique de Louvain la qualité de personne civile*. Chapitre XXII. *Conséquences de l'autorisation et du refus*. Octobre 1841.

le sort de toutes les propositions qui, sous le régime parlementaire, ne craignent pas d'altérer les institutions existantes, afin d'arriver à établir la prépondérance marquée d'un parti sur un autre. Soutenues par quelques enthousiames, ces mesures ne peuvent manquer d'échouer tôt ou tard contre un écueil certain, l'esprit modéré du pays. La discussion sur les établissements de bienfaisance dura plus d'un mois (1); elle se termina par la chute du ministère De Decker, l'ajournement des Chambres, et le retrait de la loi. Des amis politiques du cabinet renversé, des amis seulement, ont lancé contre lui cette singulière accusation, qu'il ne s'était retiré des affaires que par crainte, et sous la menace de l'émeute (2). Était-il donc nécessaire de chercher un motif inavouable à une résolution basée sur le principe le plus sage et le plus naturel du gouvernement représentatif? Un cabinet n'a plus ni appui, ni raison d'être, du jour où il se considère comme dépossédé de la confiance du pays (3). Six mois après l'ajournement des Chambres, alors qu'à coup sûr le calme et la réflexion avaient eu le temps de revenir dans les esprits, les élections générales (4) vinrent prouver de quel côté le sentiment public s'était prononcé. En donnant une importante majorité au parti libéral, ces élections ratifièrent l'élévation du cabinet Rogier-Frère, qui avait pris naissance le 9 novembre 1857 (5).

(1) Du 21 avril au 27 mai 1857.

(2) Séance du 24 décembre 1857. *Annales*, 1857-1858, p. 47.

(3) Explications de MM. De Decker et Vilain XIIII, membres du cabinet démissionnaire. Séance du 16 novembre 1858. *Annales*, 1858-1859, p. 30 à 32.

(4) Par suite de la dissolution de la Chambre, 10 novembre 1857.

(5) Outre MM. Rogier et Frère, ministres de l'intérieur et des finances, le cabi-

Un homme de grand talent, mais dont les souvenirs amers et l'expérience se reportent, sans qu'il le veuille, à un pays comme à une époque de révolutions, M. Guizot, apprécie la situation morale de la Belgique en 1857, avec une sévérité que nous ne croyons pas exempte d'injustice. « Est-ce, dit-il, le symptôme d'un mal profond et permanent qui menace en Belgique plus encore l'avenir que le présent ? » — « On me dit, des gens bien instruits m'affirment qu'il faut répondre oui à cette dernière question. A les en croire, l'esprit d'anarchie prenant surtout en ce moment la forme de l'esprit d'impiété, travaille ardemment et avec succès la Belgique (1). » N'est-ce pas chercher un symptôme de faiblesse et de décomposition morale, dans une de ces agitations qui ne sont en définitive autre chose qu'un excès de vie chez un peuple libre, crises fugitives qui témoignent, avant tout, de l'intérêt qu'un pays sait prendre aux actes de ses mandataires. Aux nations frappées de mort politique, à elles seules, il appartient de ne rien savoir et de ne rien comprendre, de ne rien désirer et de ne rien craindre. Ce sont là des vertus toutes pacifiques, il est vrai, mais ce sont en même temps des vertus de tombeau.

Depuis notre émancipation, un fait incontestable se dégage pour nous de la mise en œuvre du gouvernement représentatif, et nous devient un sûr garant de son mérite dans le passé, comme de sa durée dans l'avenir.

net se composait de MM. Tesch, à la justice; baron de Vrière, aux affaires étrangères; Berten (général-major), à la guerre; Partoes, aux travaux publics (par intérim).

(1) *Revue des Deux-Mondes*, t. X, p. 498, 1857.

Une autorité cachée nous apparaît, dominant les volontés ministérielles et les modifiant d'après son propre vouloir. Parfois elle entraîne le pouvoir, parfois elle le modère dans sa course, parfois enfin elle le renverse lorsqu'il se refuse à secouer son inaction, ou lorsqu'il semble trop épris de changements. Manquant peut-être d'ardeur pour provoquer le bien, cette autorité n'a manqué jusqu'aujourd'hui ni d'intelligence ni de courage pour empêcher le mal. S'il faut lui donner un nom, nous l'appellerons le bon sens de la nation. Désigné comme souverain par la saine pratique de nos institutions libres, il se manifeste dans les décisions du corps électoral, et réalise ainsi sous sa forme modérée, véritablement utile, ce beau dogme de la souveraineté du peuple qui trop souvent s'est traduit ailleurs sous la forme de l'autocratie de la populace. Longtemps étouffé sous la pression impériale, reprenant peu à peu ses droits sous le gouvernement hollandais, le sentiment public s'est posé en maître en 1830, et depuis lors, il n'a plus abdiqué. A lui appartient sans conteste la direction des affaires, et nous trouvons en lui l'ennemi sous les coups duquel le ministère De Decker a succombé.

FIN.

APPENDICE.

SESSIONS DES CHAMBRES LÉGISLATIVES

de 1847 à 1858.

Années.	Ouverture et clôture.	Durée.			
1847-1848	9 novembre — 26 mai.	6	mois	17	jours.
1848	26 juin — 7 juillet.	»	»	12	»
1848-1849	6 novembre — 14 juillet.	8	»	8	»
1849-1850	13 novembre — 1er juin.	6	»	17	»
1850-1851	12 novembre — 3 septembre.	8	»	21	»
1851-1852	4 novembre — 17 avril.	5	»	13	»
1852-1853	27 septembre — 15 juin.	8	»	18	»
1853-1854	8 novembre — 17 mai.	6	»	9	»
1854-1855	7 novembre — 2 juin.	7	»	25	»
1855-1856	13 novembre — 24 mai.	6	»	11	»
1856-1857	11 novembre — 13 juin.	7	»	2	»
1857-1858	10 novembre — 5 août,	7	»	21	»

Dissolution de la Chambre des représentants et du Sénat, par l'arrêté royal du 27 mai 1848.

Dissolution du Sénat, par l'arrêté royal du 4 septembre 1851.

Dissolution de la Chambre des représentants, par l'arrêté royal du 10 novembre 1857.

MODIFICATIONS MINISTÉRIELLES

de 1847 à 1858.

Ministère de l'intérieur.

1847	12 août	MM.	Rogier.
1852	31 octobre	»	Piercot.
1855	30 mars	»	De Decker.
1857	9 novembre	»	Rogier.

Ministère des affaires étrangères.

1847	12 août	MM.	d'Hoffschmidt.
1852	31 octobre	»	de Brouckere (H.).
1855	30 mars	»	Vilain XIIII (vicomte).
1857	9 novembre	»	de Vrière (baron).

Ministère de la justice.

1847	12 août	MM.	de Haussy.
1850	12 août	»	Tesch.
1852	31 octobre	»	Faider.
1855	30 mars	»	Nothomb (Alph.).
1857	9 novembre	»	Tesch.

Ministère des travaux publics.

1847	12 août	MM.	Frère Orban.
1848	18 juillet	»	Rolin.
1850	12 août	»	Van Hoorebeke.
1855	30 mars	»	Dumont.
1857	9 novembre	»	Partoes. — Intérim.

Ministère des finances.

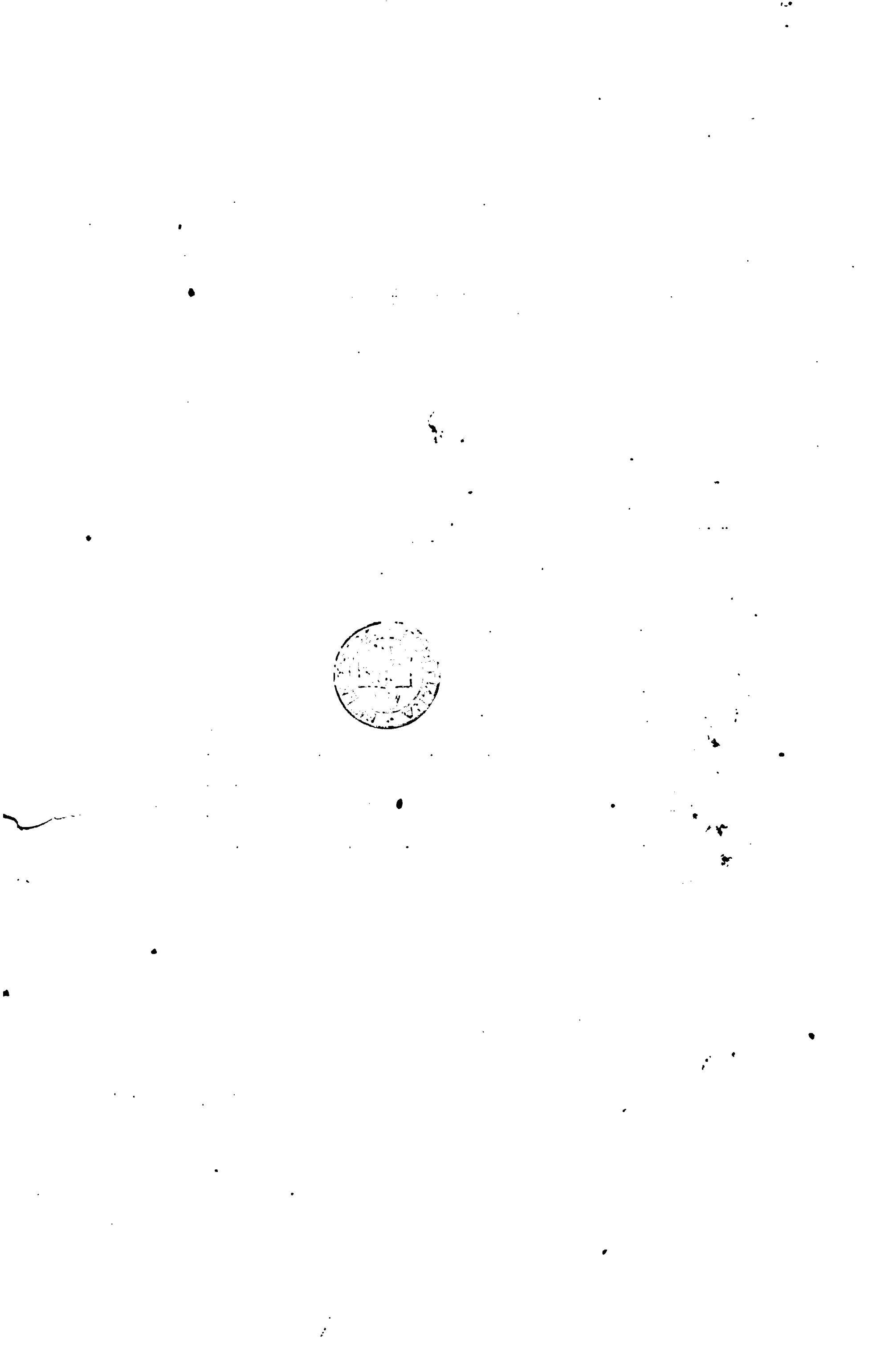
1847	12 août	MM.	Veydt.
1848	28 mai	»	Frère-Orban. — Intérim.
»	18 juillet	»	Frère-Orban.
1852	17 septembre	»	Liedts. — Intérim.
1855	30 mars	»	Mercier.
1857	9 novembre	»	Frère-Orban.

Ministère de la guerre.

1847	12 août	MM.	Chazal (baron).
1850	15 juillet	»	Rogier. — Intérim.
»	12 août	»	Brialmont.
1851	20 janvier	»	Rogier. — Intérim.
»	13 juin	»	Anoul.
1855	30 mars	»	Greindl.
1857	9 novembre	»	Berten.



TABLE DES MATIÈRES.






FOREIGN OFFICE